Digitized by Google

253
8 E
20

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

Digitized by Google

A LA MÊME ADMINISTRATION :

G. DUFOUR & E. TAMBOUR

TRAITÉ PRATIQUE DES ATELIERS INSALUBRES, DANGEREUX OU INCOMMODES

1 vol. in-8°. 1868. — 5 fr.

MARCADÉ & PAUL PONT

EXPLICATION THÉORIQUE ET PRATIQUE DU CODE NAPOLÉON

contenant l'analyse des auteurs et de la jurisprudence, et un résumé après le commentaire de chaque titre, par MM. V. MARCADÉ, ancien avocat à la Cour de cassation, et PAUL PONT, conseiller à la Cour de cassation, officier de la Légion-d'Honneur. Sixième édition, mise au courant de la doctrine et de la jurisprudence.— 12 vol. Prix, **108** fr.— Les 11 volumes publiés : **99** fr., PAYABLES **5** FRANCS PAR MOIS EN MANDATS SUR LA POSTE, OU **15** FR. PAR TRIMESTRE, SUR LA PRÉSENTATION DE MANDATS TIRÉS PAR M. DELAMOTTE. — REMISE DE 10 POUR 100 POUR PAIEMENT COMPTANT. — Envoi *franco* des volumes pour la France.

DIVISION DE L'OUVRAGE :

(Art. 1 à 1831). De la publication, des effets et de l'application des lois en général jusqu'au contrat de louage inclusivement. 6 vol. (1866-1868)..... 54 fr.
(Art. 1832 à 1873). Des Sociétés. *(Tome VII, sous presse).* 1 vol..... 9 fr.

(Art. 1874 à 2091). Petits Contrats. 2 vol. (1864-1867)..... 18 fr.
(Art. 2092 à 2218). Priviléges, hypothèques et expropriation forcée. 2 vol. (1868). 18 fr.
(Art. 2219 à 2281). Titre de la Prescription. 1 vol. (1867)..... 9 fr.
Explication de la loi du 21 mai 1858, sur les saisies immobilières et la procédure d'ordre, par SELIGMAN, vice-prés. du tribunal de Chambéry. 1860. 1 vol. 12 fr.
Le prix du même ouvrage sera réduit à 9 fr., s'il est pris avec les Priviléges et hypothèques de PAUL PONT ; soit, les 3 vol. ensemble..... 27 fr.

L'ouvrage est maintenant complet, à l'exception du titre des Sociétés (art. 1832 à 1873), *qui paraîtra incessamment.*

Pour recevoir l'ouvrage relié 1/2 chagrin soigné, ajouter 1 fr. 75 c. par volume.

TRAITÉ DU CONTRAT DE MARIAGE

et des Droits respectifs des époux, par MM. RODIÈRE, professeur à la Faculté de droit de Toulouse, et PAUL PONT, conseiller à la Cour de cassation. 2e édition (1868). 3 vol. in-8°. Prix... 27 fr.

RÉPERTOIRE GÉNÉRAL ET RAISONNÉ DE L'ENREGISTREMENT

ou **Nouveau Traité en forme de Dictionnaire des droits d'enregistrement, de transcription, de timbre, de greffe, et des contraventions dont la répression est confiée à l'Administration de l'Enregistrement.** — 3 vol. in-4° à deux colonnes, contenant la matière de 30 vol. in-8° ordinaires, par M. D. GARNIER, député au Corps législatif, ancien employé supérieur de l'Enregistrement et des Domaines. 21e *tirage*, 4e *édition*, mise au courant de la jurisprudence jusqu'au 1er janvier 1857. — Prix, *franco*, 47 fr.

Moyennant ce prix, on reçoit gratuitement l'année courante du *Répertoire périodique*, journal qui fait suite au *Répertoire alphabétique* et qui le complète.

Les années 1857 à 1863 inclusivement dudit *Répertoire* se vendent au prix de 7 fr. l'une. — Les années 1864, 1865, 1866 et 1867 coûtent 10 fr. chacune.

Abonnement annuel. — Prix, 12 fr., payables d'avance.

L'administration aura toujours, à la disposition des demandeurs, des exemplaires, reliés avec soin, du *Répertoire général alphabétique* et du *Répertoire périodique*.

Prix des reliures : *Répertoire général*, 3 vol. in-4° réunis en 2 vol., demi-chagrin, 7 fr. *Répertoire périodique*, deux années en un volume, demi-chagrin, 2 fr. le volume.

Les années 1865, 1866 et 1867 sont reliées séparément.

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

OU

EXPOSÉ DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE

concernant

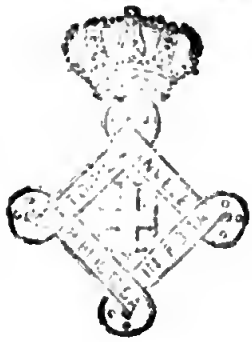
L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT,
DES MINISTRES, DES PRÉFETS, DES SOUS-PRÉFETS, DES MAIRES,
DES CONSEILS DE PRÉFECTURE, DE LA COUR DES COMPTES, DU CONSEIL D'ÉTAT,
L'ALGÉRIE, LES COLONIES, LES ATELIERS INSALUBRES, LES BACS ET BATEAUX,
LES BOIS ET FORÊTS, LES CHEMINS DE FER, LES CHEMINS VICINAUX,
LES COMMUNES, LES CONFLITS, LES CONTRIBUTIONS,
LES COURS D'EAU, ETC., ETC.

PAR GABRIEL DUFOUR

Ancien President de l'Ordre des Avocats au Conseil d'Etat et a la Cour de Cassation,
ancien Depute, ancien membre du Conseil General de l'Allier.
Chevalier de la Legion-d'Honneur

TROISIÈME ÉDITION

revue et considérablement augmentée



TOME TROISIÈME

PARIS

DELAMOTTE, ADMINISTRAT. DU REPERTOIRE DE L'ENREGISTREMENT

PAR M. GARNIER

9, rue Christine-Dauphine, 9

1868

Digitized by Google

Moulins, imprimerie de Ch. Desrosiers.

Digitized by Google

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

SECTION DEUXIÈME.

DES RÈGLES ET PRINCIPES DONT L'APPLICATION EST CONFIÉE AUX TRIBUNAUX CRIMINELS OU AUX TRIBUNAUX CIVILS.

Art. 1er. — Intervention des tribunaux criminels.

1. — L'action administrative a un auxiliaire dans les dispositions de la loi pénale.
2. — Code de brumaire an IV.
3. — Loi du 28 avril 1832. — Art. 471, n° 15 du code pénal.
4. — Applications.
5. — Appréciation et interprétation des actes de l'autorité administrative.
6. — Suite.
7. — Suite. — Conciliation de l'application des réglements sur les ateliers classés avec les droits de l'autorité municipale.
8. — Discussion des attaques dirigées contre la jurisprudence.
9. — Application des dispositions réglementaires.
10. — Suite. — Application de la disposition qui légitime l'existence des établissements créés avant la promulgation du décret, et de celle qui prononce la déchéance pour fait d'interruption dans les travaux de plus de six mois.
11. — Application de l'acte d'autorisation.
12. — Peines.
13. — Prescription.
14. — Réparations civiles.
15. — Suite. — Interdiction de continuer l'exploitation.

16. — *Quid* de la démolition ?
17. — Suite. — Mesures de précaution.
18. — Renvoi aux règles ordinaires du droit pénal.

1. — La législation spéciale dont les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes font l'objet a pour but, nous l'avons démontré, de donner au pouvoir administratif une organisation en rapport avec l'importance des intérêts qu'il a à protéger et la gravité des dangers qu'il a à prévenir. L'autorité administrative est armée par cette législation du droit le plus étendu d'introduire, de permettre, d'ordonner et, au besoin même, de faire exécuter, pour concilier le respect dû à la propriété et la faveur que réclame l'industrie avec les exigences de la commodité, de la salubrité et de la sûreté publiques. Nous avons suivi l'administration dans l'exercice de ce droit, nous avons dit quels sont ses moyens pour prévenir ou faire cesser le mal. Il nous reste à expliquer maintenant comment, en dehors de l'action qui lui est propre, elle trouve un auxiliaire et un appui dans les dispositions de la loi pénale.

2. — Sous l'empire du Code du 3 brumaire an IV on s'emparait, pour trouver une sanction pénale aux réglements et arrêtés en matière d'ateliers régis par le décret de 1810 et l'ordonnance de 1815, des lois des 14 décembre 1789, 24 août 1790 et 22 juillet 1791, qui chargent spécialement les autorités municipales et administratives de surveiller et de régler tout ce qui intéresse la salubrité publique et la commodité des habitants dans les communes ; on soutenait que l'ordonnance du 14 janvier 1815 et le décret du 15 octobre 1810, n'étaient que la conséquence de l'exécu-

tion des règles de droit public établies dans ces lois, et on en concluait que les infractions à l'ordonnance et au décret constituaient une atteinte formelle à ces mêmes lois, et devaient attirer sur les contrevenants l'application des peines de police qu'elles déterminaient ou que les lois postérieures, sur la même matière, notamment le Code du 3 brumaire an IV, dans ses articles 605 et 606, avaient prononcées. (Voy. arrêt de la cour de cassation du 20 février 1830.)

3. — C'était là, il faut le dire, une doctrine péniblement déduite et qui témoignait de l'existence, dans la loi pénale, d'une lacune que la disposition introduite dans le Code, sous le n° 15 de l'art. 471, par la loi du 28 avril 1832, a précisément eu pour objet de combler.

« Seront punis d'amende depuis un franc, jusqu'à « cinq francs inclusivement, porte l'art. 471 du Code « pénal....

« 15° Ceux qui auront contrevenu aux réglements, « légalement faits par l'autorité administrative, et « ceux qui ne se seront pas conformés aux réglements « ou arrêtés publiés par l'autorité municipale, en « vertu des articles 3 et 4, titre XI de la loi du 16-24 « août 1790, et de l'article 46, titre Ier de la loi du « 19-22 juillet 1791. »

Il en résulte que les contraventions énumérées par le Code ne sont qu'une partie des contraventions susceptibles d'être déférées aux tribunaux de police, et que non-seulement les réglements de l'autorité municipale, mais encore ceux émanés du pouvoir central ou départemental forment une branche véritable des lois placées sous la sanction des peines de police. Or,

le décret du 15 octobre 1810, l'ordonnance du 14 janvier 1815, et toutes les ordonnances de classement sont évidemment empreints du caractère de réglements, et les arrêtés que les divers fonctionnaires de l'ordre administratif ont à prendre pour leur application, participent incontestablement de la nature des dispositions générales dont ils sont destinés à procurer l'application, d'où la conséquence que les infractions aux prescriptions tant des réglements généraux que des arrêtés particuliers en matière d'ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, doivent être poursuivies et punies à titre de contraventions.

4. — C'est ainsi que le fait de créer et de mettre en activité un établissement classé malgré un refus d'autorisation (Voy. arrêt 28 janvier 1832), ou même simplement sans avoir demandé (Voy. arrêt 20 févr. 1830), ou avant d'avoir obtenu l'autorisation (Voy. arrêt 19 déc. 1835), devrait donner lieu à une condamnation aux peines de police.

C'est ainsi qu'il a été jugé par la cour de cassation qu'il en devait être de même du fait d'exploitation d'un établissement classé, au mépris d'un arrêté de suppression ou de suspension. (Voy. arrêts des 17 janvier 1829 et 14 mai 1830.)

C'est ainsi enfin, que la violation par l'exploitant des conditions stipulées dans l'acte d'autorisation a été considérée comme constitutive d'une contravention du ressort du juge de police. (Voy. arrêt 2 janv. 1829.)

5. — Nous n'avons point à entrer dans le détail des règles qui dominent la juridiction des tribunaux de police. Les contraventions aux réglements et arrêtés touchant les ateliers dangereux, insalubres ou

incommodes n'ont rien qui les distingue, sous ce rapport, de l'ensemble des contraventions qui composent le domaine de ces tribunaux. Mais nous voulons arrêter un instant l'attention sur celles de ces règles qui ont trait à la compétence, au point de vue de l'appréciation et de l'interprétation des actes de l'autorité administrative.

« Lorsque les réglements ne sont pas réguliers, « écrivent les auteurs de la *Théorie du Code pénal*, « t. VI, p. 404, ils cessent d'être obligatoires, et les « tribunaux de police ne doivent pas en faire l'appli- « cation. Ces tribunaux ne doivent donc pas se bor- « ner à examiner si les contraventions qui leur sont « déférées sont constantes, ils doivent pousser plus « loin leurs investigations ; ils doivent examiner si « l'arrêté dont l'infraction leur est dénoncée n'a point « excédé les limites du pouvoir administratif ou mu- « nicipal, s'il ne déroge à aucune disposition de la « législation. Le droit de l'autorité judiciaire a été « consacré par un grand nombre d'arrêts de la cour « de cassation qui tous déclarent : « que l'autorité « judiciaire a toujours le droit d'examiner si les dis- « positions réglementaires, qu'elle est appelée à sanc- « tionner par l'application d'une peine, ont été prises, « par l'autorité de laquelle elles émanent, dans les « limites légales de sa compétence (1).

« Ce droit d'examen est inhérent au pouvoir judi- « ciaire, mais il doit se circonscrire dans les limites « posées par la loi ; le juge de police ne peut se ren-

(1) Les auteurs cités indiquent à l'appui de cette proposition un grand nombre d'arrêts, et, notamment, ceux des 18 mars 1836, 20 janvier 1837.

« dre juge de l'utilité, de l'opportunité des mesures « prises par l'autorité municipale. Pouvoirs indé- « pendants l'un de l'autre, le tribunal de police et le « maire ne peuvent contrôler leurs actes ; le premier « seulement doit refuser le concours de la justice, « toutes les fois que les actes du maire sortent de ses « attributions ou sont contraires aux lois. »

Cette doctrine que nous avons nous-même érigée en principe (Voy. *suprà*, t. I, chap. I, n° 71), ne saurait être contestée dans son application aux contraventions qui nous occupent. La difficulté n'est que de prévoir et déterminer dans quels cas les prescriptions, dont l'exécution est réclamée, doivent être considérées comme entachées d'illégalité.

6. — Sans entrer, à cet égard, dans l'examen des conditions auxquelles doivent satisfaire les réglements et arrêtés, et sans revenir sur les développements auxquels nous nous sommes livré lorsqu'il s'est agi de définir et de suivre dans leur exercice les pouvoirs confiés aux divers agents de l'administration, soit à un point de vue général, soit au point de vue de la législation propre aux industries dangereuses, insalubres ou incommodes, nous devons dire que le vice d'illégalité est flagrant dans tout acte pris en dehors des attributions légales de l'autorité dont il émane.

7. — Il n'est pas douteux que les pouvoirs de police attribués aux maires par la loi des 16-24 août 1790 impliquent pour eux le droit et le devoir de s'opposer soit à ce que des manufactures classées s'établissent sur le territoire de leur commune sans être pourvues de l'autorisation exigée, soit à ce qu'elles fonctionnent en dehors des conditions de leur auto-

risation. Ainsi, indépendamment des poursuites devant le tribunal de police auxquelles toute exploitation constitutive de contravention expose son auteur, obéissance est due aux arrêtés particuliers du maire portant fermeture ou suspension des ateliers dont l'exploitation est irrégulière.

Mais, en dehors du rappel à l'observation du décret de 1810 et de l'ordonnance de 1815, le maire est-il, dans l'exercice de son pouvoir de police, tenu de s'arrêter devant les établissements autorisés ? L'autorisation exclut-elle toute intervention de la police municipale dans le régime des industries classées ?

La cour de cassation pose en principe que le pouvoir conféré à l'autorité administrative supérieure pour la réglementation des ateliers insalubres, ne fait pas obstacle aux mesures de police à prendre par l'autorité locale sur les objets dont le réglement lui est confié, tels que les précautions à prendre pour la salubrité de la voie publique, pourvu qu'elles n'aient pas pour effet de modifier les prescriptions de l'autorité supérieure (Cass. crim. 30 mars 1861, Bourneuf); et elle décide par exemple, comme application de ce principe, qu'un industriel ne peut invoquer le fait de l'autorisation de sa manufacture pour se soustraire à des prescriptions locales relatives au mode d'établissement des lieux d'aisances dans les maisons d'habitation. (Cass. crim. 15 mars 1861, min. publ.)

La cour de cassation ne s'est pas arrêtée là ; elle dit dans un arrêt du 1er août 1862 (Cass. ch. crim., Renard-Robert), « qu'en chargeant l'administration « supérieure d'autoriser la formation des établisse- « ments dangereux, insalubres ou incommodes qu'il

« régit, de déterminer les conditions de leur exis-
« tence, le mode de leur exploitation et leur régime
« intérieur, le décret impérial du 15 octobre 1810 n'a
« nullement restreint le pouvoir attribué à l'autorité
« municipale par la loi des 16-24 août 1790, de pré-
« venir, par les mesures de police qu'elle juge devoir
« édicter, sauf la réformation par cette même admi-
« nistration s'il y a lieu (art. 46, tit. Ier, de la loi des
« 19-22 juillet 1791), les dangers que leur exploita-
« tion peut présenter pour la sûreté publique ; qu'il
« suffit que ces mesures, pour qu'elles soient obli-
« gatoires tant qu'elles n'ont pas été réformées,
« n'apportent aucun empêchement réel à la libre et
« entière exploitation de l'usine qui les rend néces-
« saires. » A notre avis, c'est aller trop loin. Nous ne voyons pas, du moment que le maire est admis à entrer dans l'usine et à en modifier le régime, où sera la limite entre ses pouvoirs et ceux de l'autorité chargée de la réglementation des ateliers insalubres. Est-ce que le but du législateur de 1810 et de 1815 n'a pas été de substituer l'autorité supérieure à l'autorité locale pour la police de l'établissement en tant qu'atelier insalubre, et à quel titre le maire peut-il venir modifier, ne fût-ce que pour la compléter, une autorisation qui ne saurait émaner de lui ? Le tribunal déclare qu'il ne sanctionnera que celles de ses dispositions qui ne constitueront pas un empêchement réel à l'exploitation et il se réserve de les apprécier à ce point de vue ! Mais le juge lui-même où prendra-t-il un droit d'appréciation dont l'exercice implique nécessairement une intervention dans le pouvoir réglementaire ?

Un arrêt du 7 février 1863 (Blanchard) nous semble, d'ailleurs, faire retour sur la doctrine de celui de 1862 et n'autoriser de la part du maire que des mesures générales ; on y lit : « Attendu que le pouvoir que « l'autorité supérieure tient du décret du 15 oct. 1810 « d'autoriser et de réglementer les établissements « insalubres dans leur mode d'exploitation, selon « leur nature, ne saurait faire obstacle au droit de « l'autorité municipale de prendre les *mesures générales* nécessaires pour assurer la propreté et la « salubrité de la voie publique et de ses dépendances, « et d'y assujettir les propriétaires des établissements insalubres comme tous les autres habitants ; « attendu que par suite si la tannerie du sieur Blanchard ne relevait que de l'autorité préfectorale « comme établissement insalubre, elle ne cessait pas « pour cela d'être soumise, *comme habitation*, aux « prescriptions des arrêtés municipaux, etc. »

En dehors de la nomenclature et pour les industries que le gouvernement ou le chef de l'administration dans le département n'a pas cru devoir classer ou assimiler aux industries classées, la question est bien plus simple, on se trouve en présence des lois des 14 décembre 1789 et 16-24 août 1790, qui chargent l'autorité municipale de pourvoir à la police et, spécialement, d'assurer la salubrité publique, et on ne saurait dénier au maire le droit de prendre les mesures que lui paraissent commander les intérêts qui lui sont confiés.

C'est ce que la cour de cassation a jugé par un arrêt du 21 décembre 1848, ainsi conçu :

« La cour, sur le moyen de cassation pris de ce

« que le jugement attaqué a méconnu les droits de « l'autorité municipale, en refusant la force exécu- « toire à un arrêté du maire de Lons-le-Saulnier, qui « avait prescrit au défendeur de transporter hors de la « ville un dépôt d'os répandant une odeur insalubre ;

« Vu les art. 50, loi du 14 déc. 1789 ; 3, n° 5, « tit. XI, loi des 16-24 août 1790, et 46, tit. I, loi des « 19-22 juillet 1791, aux termes desquels les maires « sont chargés de faire jouir les habitants d'une « bonne police, et spécialement d'assurer la salu- « brité publique, de prévenir les épidémies, etc., et « de prendre des arrêtés prescrivant des précautions « locales sur ces objets ; — Vu aussi l'art. 471, n° 15, « C. pén. ;

« Attendu, en fait, que Joseph Rendu, marchand « de chiffons à Lons-le-Saulnier, ajoute à son com- « merce la vente des os, industrie non classée ; que « le maire de la ville, sur la réclamation du voisinage, « lui enjoignit, par arrêté du 11 août 1847, de trans- « porter hors de la ville son dépôt d'os qui répandait « une odeur putride, et présentait des dangers pour « la salubrité publique ;

« Attendu, en droit, que les règles tracées par le « décret du 15 octobre 1810 pour le classement et « l'autorisation des manufactures et ateliers qui ré- « pandent une odeur insalubre ou incommode, et le « pouvoir conféré aux préfets par l'art. 5 de l'ordon- « nance du 15 janvier 1815 de faire suspendre la for- « mation ou l'exploitation des établissements nou- « veaux qui, n'ayant pu être compris dans la nomen- « clature jointe à cette ordonnance, seraient, cepen- « dant, de nature à y être placés, ne sont point

« exclusifs du droit général de police confié à l'auto-
« rité municipale par les lois précitées, et ne s'opposent
« point à ce qu'un maire ordonne, par mesure de
« police dans le cas dudit art. 5, le déplacement d'un
« dépôt de matières ou d'objets, tels que des os,
« quand ils répandent une odeur putride qui présente
« des dangers pour la salubrité publique ;

« Attendu que le jugement attaqué, en refusant la
« force obligatoire à un arrêté de police du maire de
« Lons-le-Saulnier, pris dans ces circonstances, a
« violé les articles précités des lois des 14 déc. 1789,
« 24 août 1790 et 22 juillet 1791 ; et par suite,
« l'art. 471, n° 15, C. pén.;

« Casse le jugement du tribunal correctionnel de
« Lons-le-Saulnier, du 27 septembre dernier... »

8. — La doctrine de cet arrêt est vivement critiquée par l'auteur du *Traité des établissements industriels*. (Voy. t. I, p. 223.) « L'arrêt, écrit-il, expose
« dans son motif fondamental, que le décret du 15 oc-
« tobre 1810, et l'ordonnance du 14 janvier 1815 *ne*
« *sont pas exclusifs* du droit général de police confié à
« l'autorité municipale par les lois de 1790 et de 1791.
« C'est là une grave erreur à notre sens; et c'est pré-
« cisément parce que ces lois étaient non seulement
« insuffisantes, mais encore funestes à l'industrie,
« qu'on a dû créer un corps spécial de réglements.
« Ces lois ont été remplacées par les dispositions ré-
« glementaires de 1810 et 1815 auxquelles tout le
« monde, la cour de cassation elle-même, accorde
« force de lois. L'art. 5 de l'ordonnance du 14 jan-
« vier 1815, détermine une compétence spéciale et
« limitative quant à ce ; vouloir au delà, c'est, nous

« le croyons bien, *effacer d'un seul trait toute la législa-*
« *tion spéciale qui régit les industries dangereuses et insa-*
« *lubres*, c'est faire revivre le despotisme municipal
« et judiciaire, avec ses variations de temps et de
« lieux, ses préventions ou ses illusions, c'est aller
« directement contre le but du décret de 1810 et de
« l'ordonnance réglementaire de 1815. »

Mais c'est là, ce nous semble, se méprendre sur la portée de la doctrine de la cour dans les limites que lui assigne l'arrêt. Le pouvoir du maire ne s'applique ni aux industries classées, ni même aux industries à l'égard desquelles le préfet a cru devoir user du droit qu'il tient de l'art. 5 de l'ordonnance de 1815. Or, c'est précisément le classement qui étend la protection partout où elle est nécessaire, c'est le classement qui enlève les industries pour lesquelles ce qu'on appelle le despotisme municipal et judiciaire serait à redouter, à l'empire du droit commun en matière de police. Le pouvoir municipal ne conserve d'action que sur les industries que le gouvernement ou le préfet lui abandonne. L'exercice de ce pouvoir n'a donc en principe rien d'inconciliable avec la législation spéciale. L'inertie dont on voudrait le frapper aurait d'ailleurs, cet étrange résultat de constituer un véritable privilége au profit des industries qui ne seraient pas assez importantes ou ne comporteraient prs d'inconvénients assez graves pour attirer l'attention de l'administration supérieure. Ces industries échapperaient tout à la fois à la police générale et à la police locale, et l'intérêt public se trouverait complétement désarmé vis-à-vis d'elles ; peut-on admettre que telle ait été la volonté du législateur ?

Tout ce qu'on peut demander, d'ailleurs, dans l'ordre des considérations que l'on tire de l'esprit et du but de la législation spéciale, c'est que le maire ne puisse pas se substituer au préfet et prendre, même à l'égard des établissements laissés en dehors de la nomenclature, des mesures de la nature de celles que le décret de 1810 et l'ordonnance de 1815 prévoient et autorisent, mais qu'ils réservent à l'autorité préfectorale. Or, cette distinction, que l'arrêt que nous venons de reproduire ne préjuge en aucune manière, puisque l'injonction dont il a proclamé la légalité n'allait pas jusqu'à altérer les conditions d'existence de l'industrie frappée, la cour de cassation l'a, en effet, consacrée. Le principe en est posé dans un arrêt du 1er mars 1842, ainsi conçu : « La cour, attendu que « les ateliers des chaudronniers et des ferblantiers « ne sont point compris dans la nomenclature des « établissements que concerne le décret du 15 octo- « bre 1810, et que l'art. 5 de l'ordonnance du roi, en « date du 14 janvier 1815, n'accorde qu'aux préfets « le droit de faire suspendre la formation ou l'exer- « cice des établissements nouveaux, qui, quoiqu'ils « ne figurent pas dans cette nomenclature, leur pa- « raissent de nature à y être placés ; que le maire de « Nîmes, peut, sans doute, en vertu du pouvoir dont « l'autorité municipale est investie par le n° 2 de « l'art. 3 du tit. XI de la loi des 16-24 août 1790, « fixer le temps pendant lequel tous ceux qui exer- « cent des professions à marteau dans cette ville, « seront tenus d'interrompre leurs travaux, afin de « ne pas troubler la tranquillité des habitants ; mais « qu'aucune loi ne lui confère le droit de déterminer

« les lieux dans lesquels l'exercice de ces professions « devra seulement être autorisé ; qu'en déclarant « donc que l'arrêté qu'il a pris à ce sujet ne saurait « obtenir la sanction pénale du n° 15 de l'art. 471 « C. pén., le jugement dénoncé n'a fait que se con- « former à cette disposition, rejette. » Et un arrêt, beaucoup plus récent, du 25 novembre 1853, a repris le principe et l'a confirmé et développé en ces termes : « La cour, vu le décret du 15 oct. 1810, et les ordonnances des 14 janv. 1815 et 9 févr. 1825, sur les établissements insalubres, incommodes ou dangereux ; vu l'arrêté du maire de Tarascon, en date du 25 avril 1852, dont l'art. 3 est ainsi conçu : « Ceux de ces mou- « lins (moulins à vent) qui sont situés à moins de dix « mètres d'une voie publique, comptés de l'arête ex- « térieure du fossé, ne pourront être mis en mouve- « ment que pendant certaines heures de la journée, « savoir : du 1er avril au 1er septembre, de cinq heures « du soir à sept heures du matin ; du 1er septembre « au 1er avril, de trois heures du soir à neuf heures « du matin ;

« Attendu que les pouvoirs généraux de police et « de sûreté que l'autorité municipale tient des lois « des 24 août 1790 et 29 juillet 1791, ne sauraient s'é- « tendre aux matières qui font l'objet de lois spé- « ciales ou de réglements généraux ;

« Attendu que le décret du 15 oct. 1810 et l'ordon- « nance du 14 janvier 1815 et du 9 février 1825, sur « les établissements insalubres, incommodes ou dan- « gereux, ont pour but de déterminer les conditions « d'existence et d'action de ces établissements ; que « les moulins à vent doivent être rangés parmi les

« usines de cette nature, si leur situation présente « quelque danger pour la sûreté et commodité des ha- « bitants ;

« Attendu qu'il appartient seulement aux préfets « ou à l'autorité administrative de statuer par des ré- « glements pris selon les distinctions indiquées dans « les lois et ordonnances ci-dessus visées, sur le lieu « où peuvent être formés les établissements qui en « font l'objet et sur les restrictions dont l'industrie « qu'ils comportent est susceptible, dans l'intérêt de « la sûreté, de la salubrité ou de la commodité pu- « blique ;

« Attendu que si des mesures spéciales de police « peuvent être prises à l'égard des établissements « dont il s'agit, elles ne sont obligatoires et légales « qu'autant qu'elles n'empiètent pas sur le pouvoir « confié à l'autorité supérieure par les décrets et or- « donnances précités, qu'elles n'ont pas, conséquem- « ment, pour objet de régler le lieu où peuvent être « formés les établissements, de modifier ou d'altérer « les conditions d'existence de l'industrie des pro- « priétaires ;

« Attendu que l'arrêté du maire de Tarascon, du « 25 avril 1852, en réglant les heures du travail des « moulins à vent, modifiait et altérait les conditions « nécessaires d'action de cette industrie ;

« Attendu que si cet arrêté a été approuvé par le « préfet, cette approbation, à raison de la nature de « l'acte et de ses formes, ne constituait pas de la part « de ce magistrat, l'exercice du pouvoir conféré par « l'ordonnance du 14 janvier 1815 ;

« Attendu, dès lors, que cet arrêté du maire avait

« été pris en dehors des limites de l'autorité municipale ;

« Attendu que Mourret était prévenu d'avoir fait « mouvoir son moulin à une heure prohibée par cet « arrêté ;

« Attendu que le jugement attaqué, en relaxant « Mourret des poursuites dirigées contre lui à raison « de ce fait, en se fondant sur le caractère inobligatoire de l'arrêté pour les tribunaux, n'a violé aucune loi, rejette, etc. »

Cette jurisprudence, il est vrai, ne trace point une ligne de démarcation bien nette entre ce que l'autorité municipale a conservé et ce qui en a été détaché pour constituer les attributions des préfets. Mais il suffira toujours d'en appeler à la cour de cassation pour avoir raison des mesures excessives auxquelles les maires pourraient se laisser entraîner, et faire respecter les droits de l'industrie.

9. — La légalité de l'acte émané de l'autorité préposée à la police des établissements dangereux ou incommodes étant reconnue, le juge n'a plus qu'à l'appliquer.

Pour les dispositions qui participent du caractère des réglements, nous avons dit ailleurs comment il est procédé à l'*application*. (Voy. *suprà*, tit. I, ch. I, n° 70.) Les principes ne sont pas autres pour l'application du décret de 1810, de l'ordonnance de 1815 et des nomenclatures de classement. Un fabricant, poursuivi pour avoir exploité sans autorisation, soutient-il que son établissement n'est rangé dans aucune des trois classes instituées par le décret de 1810, et qu'il n'était pas soumis à l'obligation de se munir d'une

autorisation préalable ; le droit et le devoir du juge est d'apprécier le moyen de défense, car cette appréciation n'implique qu'une application des réglements. (Voy. cass. ch. crim. 14 oct. 1833 ; — 4 février 1858 ; — 17 décembre 1864.

10. — En serait-il de même si le fabricant opposait que la création de son établissement remonte au delà de 1810 et se retranchait ainsi à l'abri de l'exception consacrée par l'art. 11 du décret de 1810 ; ou s'il s'agissait de savoir si un établissement originairement autorisé a ou non perdu, aux termes de l'art. 13 du décret, le bénéfice de l'autorisation par une interruption de six mois dans ses travaux ?

Il semble, au premier coup d'œil, que, dans les deux cas, le débat ne porterait que sur un point de fait à vérifier et constater dans ses rapports avec une disposition claire et précise du décret de 1810 ; et que rien dans cette vérification et cette constatation, n'excéderait la compétence du juge chargé d'*appliquer* le décret. La cour de cassation en avait décidé ainsi, dans un arrêt à la date du 14 février 1839.

Cependant, elle n'a pas tardé à revenir sur cette jurisprudence et à se prononcer en sens contraire par deux arrêts de cassation.

Le premier, du 30 avril 1841, est conçu en ces termes :

« La cour..., attendu que, d'après les dispositions « du décret du 15 octobre 1810, tout ce qui concerne « l'établissement, la conservation ou la suppression « des manufactures et ateliers qui répandent une « odeur insalubre ou incommode, appartient à l'au- « torité administrative ; que par suite de ce principe,

« lorsque le prévenu, poursuivi comme ayant ex-
« ploité un établissement de cette espèce sans y être
« autorisé, soutient, pour sa défense, qu'il a une au-
« torisation, soit expresse, en exécution de l'art. 1er
« de ce décret, soit tacite, en vertu de la disposition
« de son art. 11, les tribunaux ne peuvent décider
« cette question et doivent surseoir jusqu'à ce que
« l'autorité compétente ait statué sur l'exception.
« Qu'il en est de même lorsque le point controversé
« entre les parties, est de savoir si l'établissement
« originairement autorisé, a perdu son privilége par
« une interruption de six mois dans ses travaux, con-
« formément à l'art. 13 du décret ; que dans l'espèce, le
« tribunal de police de Gardanne, se fondant sur ledit
« art. 13, a décidé que les demandeurs avaient perdu
« par une interruption de plus de six mois dans les
« travaux de leur fabrique d'acide sulfurique et de
« soude artificielle, le droit de continuer à l'exploiter
« de la même manière qu'elle l'était auparavant; qu'en
« jugeant ainsi et en prononçant par suite, contre eux
« les peines de l'art. 471, n° 15, Code pén., et la fer-
« meture d'une partie de leurs ateliers, ledit tribunal
« a commis un excès de pouvoir, violé les règles de
« compétence et faussement appliqué ledit art. 471,
« n° 15, Code pén. ; casse, etc. »

Le second, rendu le 3 octobre 1845, n'est pas moins explicite ; on y lit :

« La cour...., attendu qu'aux termes du décret
« précité (celui du 16 oct. 1810), tout ce qui concerne
« l'établissement, la conservation ou la suppression
« des manufactures ou ateliers qui répandent une
« odeur insalubre ou incommode, appartient à l'auto-

« rité administrative ; qu'il suit de ce principe, que « si le prévenu, lorsqu'il est poursuivi pour avoir illé- « galement exploité un établissement de cette espèce, « soutient qu'il a une autorisation, soit expresse, en « exécution de l'art. 1er dudit décret, soit tacite, en « vertu de l'art. 11, les tribunaux ne peuvent décider « cette question préjudicielle, et doivent, dès lors, « surseoir à prononcer jusqu'à ce que l'autorité ad- « ministrative l'ait résolue ;

« Et attendu, dans l'espèce, qu'André, Desjardin « et Bertrand ont formellement devant le tribunal de « simple police d'Ingouville : 1° allégué que l'exis- « tence de l'établissement dont il s'agit, et qui est, « selon leur dire, exclusivement consacré à un dépôt « permanent de fumiers, immondices et poudrettes, « serait antérieur à la publication du décret du 15 oc- « tobre 1810 ; 2° demandé un sursis, à l'effet de faire « constater et déclarer ce fait par l'administration ; « que le jugement dénoncé devait, par suite, super- « céder à statuer sur la poursuite, quoique l'officier « du ministère public eût reconnu en première in- « stance que cet établissement existait déjà lors dudit « décret, cet officier étant sans caractère et sans qua- « lité à cet égard ;

« Qu'en se fondant donc sur cette prétendue recon- « naissance pour juger le fond, et décharger les pré- « venus des condamnations qui avaient été prononc- « cées contre eux par le tribunal de simple police, le « tribunal correctionnel du Havre a faussement ap- « pliqué l'art. 11 du décret sus-rappelé, et commis « une violation expresse tant de l'art. 1er de ce

« même décret que des règles de la compétence ;
« casse, etc. (1). »

La cour de cassation s'est inspirée de l'esprit qui a dicté le décret de 1810 et l'ordonnance de 1815, elle a compris que la pensée de cette législation spéciale était de subordonner l'existence et l'exploitation de tout atelier classé comme dangereux ou incommode aux exigences de police, et, à cet effet, de constituer l'autorité administrative maîtresse absolue de permettre, autoriser ou interdire, et elle s'est fait un devoir de défendre aux tribunaux de connaître de toute question dont la solution pouvait être de nature à préjuger, et, par suite, à gêner l'exercice du droit d'autorisation. Dès qu'il est constaté et déclaré par le juge qu'un établissement rentre dans la nomenclature des ateliers classés ou qu'il a été régulièrement assimilé à ces ateliers, le débat, dans tout ce qui a trait à la question de savoir s'il y a eu autorisation ou si le fabricant n'était pas dans les conditions voulues pour être dispensé de la demander ou de la faire renouveler, est de la compétence exclusive de l'autorité appelée à statuer sur les demandes d'autorisation. C'est le principe que nous retrouverons et que nous invoquerons, tout à l'heure, pour réserver à l'administration le droit d'apprécier et de décider si les propriétaires d'établissements autorisés remplissent les conditions qui leur ont été imposées, et maintiennent leur exploitation dans les termes et les limites de l'autorisa-

(1) Cette jurisprudence se trouve confirmée par des arrêts plus récents des 9 nov 1860 (cass. crim.. Couvreur) et 17 juillet 1863, (Cass. Crim. Fleury)

tion. Il ne faut pas que, par le moyen d'une action engagée devant les tribunaux, on puisse jamais parvenir à éluder le contrôle et le pouvoir souverain de l'administration en ces matières.

11. — Quant à l'application à faire de l'acte d'autorisation lorsqu'il est représenté, nous nous retrouvons, comme pour les dispositions réglementaires (Voy. *suprà*, n° 5), en présence des règles établies pour les actes administratifs en général. (Voy. *suprà*, tit. I, chap. I, n° 116.) Le tribunal saisi de la contravention peut et doit appliquer l'acte dans ce qu'il a de clair et de précis, mais s'il y a contestation sur le sens ou les effets de l'arrêté, il est tenu de surseoir afin de laisser aux parties le temps et le soin de se retirer devant l'autorité administrative pour faire interpréter ou apprécier l'acte d'autorisation.

Un arrêté du sous-préfet de Milhau avait autorisé un sieur Sabde à établir dans cette ville une fabrique de cierges.

Le sieur Sabde employa, pour sa fabrication, une composition dont le galipot et le suif formaient la principale base ; et comme ces matières exhalaient une odeur incommode pour le voisinage, on porta plainte au commissaire de police.

Le sieur Sabde, traduit devant le tribunal de simple police, dit pour sa défense, qu'il n'employait pas d'autres matières que celles employées par tous les fabricants de cierges, et qu'en cela il n'était point sorti des prévisions de l'arrêté d'autorisation.

Le tribunal crut pouvoir déclarer en fait que la fabrication réelle et effective du sieur Sabde ne consistait pas à faire des cierges, puisqu'il ne s'y trouvait

pas de cire, mais bien une substance composée de galipot et de suif durci au moyen de l'alun, et, en conséquence, le condamner à l'amende, et lui interdire de continuer son exploitation.

Sur l'appel de ce jugement, le préfet fit proposer un déclinatoire, et, après avoir vu rejeter ce déclinatoire, éleva le conflit. On lisait dans les motifs à l'appui de l'arrêté de conflit :

« Le sieur Sabde reconnaît lui-même qu'il emploie « le suif et le galipot pour la fabrication des cierges, « mais il se prétend suffisamment autorisé à la mani- « pulation de ces matières par l'arrêté d'autorisation. « Ainsi, il y a contestation sur le sens et les effets de « cet arrêté. En déclarant que la permission d'em- « ployer le suif et le galipot manque, en fait, au sieur « Sabde, le tribunal de Milhau s'est livré à l'interprétation d'un acte administratif, dont la portée, l'étendue et les conséquences ne peuvent être expliquées « que par l'autorité administrative. Il y a donc là une « question préjudicielle à juger par l'administration, « et, par conséquent, le tribunal ne pourrait con- « naître, dans tous les cas, de la contravention repro- « chée au sieur Sabde qu'après que cette question « aurait été jugée. »

Le conflit a été confirmé par une ordonnance, à la date du 12 avril 1844, dont le motif est : « que, par « un arrêté du sous-préfet de l'arrondissement de « Milhau, le sieur Basile Sabde a été autorisé à éta- « blir une fabrique de cierges, comprise dans la troi- « sième classe des ateliers dangereux, insalubres et « incommodes, et que, aux termes du décret du 15 « octobre 1810, et de l'ordonnance royale du 14 jan-

« vier 1815, c'est à l'autorité administrative qu'il « appartient d'apprécier les réclamations qui peuvent « s'élever quant à l'inexécution des conditions impo- « sées à cet établissement par l'acte d'autorisation. »

La doctrine contraire paraît, il est vrai, avoir été consacrée par deux arrêts l'un du 16 décembre 1859 (Cass. — Crim. Blanc et Blain), l'autre du 20 novembre 1863 (id. Garnier). Mais il nous semble difficile de concilier le principe admis pour ces arrêts avec la jurisprudence relative aux établissements antérieurs au décret de 1810, que nous avons rapportée au n° précédent.

12. — La peine à prononcer pour les infractions est celle déterminée par les dispositions des art. 465 et 471, Code pén.

13. — Les règles relatives à la prescription sont également celles communes à toutes les contraventions.

Il importe, toutefois, de remarquer, au point de vue de la prescription de l'action publique et de l'action civile, que l'infraction aux dispositions des réglements et arrêtés, en matière d'ateliers insalubres ou incommodes, participe, le plus ordinairement, du caractère des faits que les auteurs et la jurisprudence ont qualifiés de *successifs*, pour exprimer que le propre de ces faits est, chaque fois qu'ils se reproduisent, de constituer un crime, un délit ou une contravention qui appelle une instruction et une punition nouvelles.

Pour le fabricant poursuivi à raison de l'illégalité de l'exploitation d'un établissement compris dans la nomenclature ou assimilé aux ateliers qui y sont por-

tés, il est bien certain que la contravention se reproduit et se perpétue par chaque fait d'exploitation.

D'où la conséquence que le temps écoulé avant qu'on ait songé à poursuivre ne saurait être invoqué à titre de prescription (1).

Cette doctrine est consacrée dans deux arrêts de cassation des 19 août 1836 et 21 février 1845. Voici le premier, qui est le plus explicite :

« La cour, vu les art. 50 de la loi du 14 déc. 1789 ; « 3, n° 5, tit. XI de la loi du 16-24 août 1790, et 46, « tit. I de celle des 19-22 juillet 1791 ; les art. 1er, « 2 et 9 du décret du 15 oct. 1810 ; l'ordonnance du « roi en date du 14 janvier 1815 ; ensemble les art. « 471, n° 15, Code pén., et 161, C. inst. crim. ;

« Attendu, en droit, 1° qu'un établissement qui ré« pand une odeur insalubre ou incommode ne peut « être formé, ni conséquemment mis en activité, tant « qu'il n'a pas été préalablement autorisé par l'admi« nistration et qu'il ne suffit point, pour l'exploiter, « sans contrevenir à cet article, d'avoir demandé « l'autorisation par lui exigée ; attendu, 2° qu'en ce « qui concerne la salubrité publique, la contraven« tion aux décret et ordonnance précités, résulte « moins de la formation ou de l'existence non auto« risée de l'établissement que de *son exploitation* ; que « celle-ci constitue donc, chaque fois qu'elle se re-

(1) D'où la conséquence encore, que le jugement qui, sur une première poursuite, aurait déclaré n'y avoir lieu à condamnation, ne ferait pas obstacle à une poursuite et à une condamnation ultérieure, si l'exploitation se continuait. (Voy. en ce sens, un arrêt de cassation du 28 janvier 1832, et un autre arrêt du 17 décembre 1864 — Priou.)

« nouvelle, au mépris de ces réglements d'intérêt « général, un fait nouveau dont la poursuite doit en- « traîner la répression ;

« Et attendu, en fait, que le prévenu est poursuivi « pour avoir continué d'exercer sa profession de tein- « turier-dégraisseur, encore bien qu'il eût été sommé, « le 7 juillet dernier, de se pourvoir de l'autorisation « exigée et de chauffer ses fourneaux avec du charbon « de terre ; que la circonstance d'avoir demandé cette « autorisation ne saurait le soustraire à l'application « des peines par lui encourues; d'où il suit qu'en le « relaxant de l'action du ministère public, parce qu'il « exerce sa profession depuis sept ans, sans opposi- « tion, et que le maire lui accorda, le 16 mars 1832, « la permission de faire poser son enseigne, le juge- « ment dénoncé a faussement appliqué les art. 640 et « 159, Code instr. crim., et commis une violation « expresse des dispositions ci-dessus visées ;

« En conséquence, casse le jugement du tribunal « de simple police d'Orléans, du 23 juillet dernier. »

14. — Aux termes de l'art. 161 du Code d'instruction criminelle, le tribunal qui prononce la peine est tenu de statuer par le même jugement sur les demandes en dommages-intérêts. Ces demandes dont le juge criminel ne connaît que par dérogation à la compétence du juge civil, ont pour objet de procurer la cessation et, s'il y a lieu, la compensation pour le passé d'un préjudice et, par conséquent, de faire obtenir une *réparation civile*, tandis que l'action à fin d'application de la peine, ne tend qu'à faire obtenir à la société une *réparation morale*.

15. — La jurisprudence imprime à l'interdiction

de continuer l'exploitation constitutive de contravention, le caractère de *réparation civile*; mais elle décide, en même temps, que du moment qu'elle a été demandée, elle doit être prononcée à peine de nullité du jugement. « Attendu, lit-on dans un arrêt du « 10 avril 1830, que, suivant l'art. 161 Code instr. « crim., les tribunaux de simple police ne peuvent « s'empêcher, par le même jugement qui inflige la « peine encourue, de statuer sur les demandes en « dommages-intérêts; que, dans l'espèce, celui de « Soissons devait enjoindre au prévenu de discon- « tinuer immédiatement sa fabrication de fécule de « pommes de terre, jusqu'à ce qu'il eût obtenu l'au- « torisation exigée par l'art. 3 de l'ordonnance du « 9 février 1825;

« Attendu que le ministère public avait pris des « conclusions formelles sur ce point, et que le juge- « ment attaqué, en déclarant qu'il n'y avait lieu d'y « faire droit pour le moment, et en se bornant à « prescrire au contrevenant de se pourvoir de cette « autorisation, dans le plus court délai possible, a « violé ledit article 161 Code instr. crim. et l'art. 3 de « l'ordonnance précitée, en date du 6 février 1825, « casse le jugement rendu par le tribunal de police « de Soissons, le 11 mars dernier. »

16. — M. Avisse, qui rapporte aussi cet arrêt, se demande si le tribunal pourrait ne pas se contenter d'interdire l'exploitation et aller jusqu'à ordonner la *démolition*, et se refuse à concéder ce pouvoir en dehors des cas prévus et réglés par des dispositions spéciales (1). Sa raison déterminante est que la con-

(1) Voy. notamment l'art. 151 et les suivants du Code forestier.

travention, ainsi que le dit la cour de cassation elle-même, consiste bien moins dans la construction non autorisée d'un établissement insalubre ou dangereux que dans son exploitation. (Voy. t. I, p. 289.) Ajoutons qu'ordonner la démolition, ce serait très-réellement, bien qu'indirectement, empiéter sur le domaine de l'autorité administrative. La mission du juge de police est de réprimer et d'empêcher toute infraction à l'obligation de se munir d'une autorisation, mais il ne lui appartient nullement de s'immiscer dans l'exercice de la faculté d'autoriser ; et il doit s'interdire les appréciations et décisions dont l'effet serait de préjuger et d'entraver l'exercice de cette faculté pour l'avenir.

17. — Ce principe n'exclut pas seulement pour lui le pouvoir d'ordonner une *démolition* qui ne permettrait plus au contrevenant de faire régulariser sa position, au mépris de la demande en autorisation dont l'administration était peut-être saisie au moment de la poursuite, ou au mépris du droit qu'elle a toujours d'autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'exploitation d'un établissement nouvellement créé ou en chômage depuis plus de six mois ; il exclut également le pouvoir d'ordonner les prescriptions et restrictions qui paraîtraient de nature à remédier aux inconvénients de l'exploitation dénoncée et condamnée. Ce pouvoir n'est donné au juge que dans les questions de dommages-intérêts portées devant les juridictions civiles. C'est au surplus ce que nous expliquerons au cours de l'article suivant.

18. — Dans l'étude de l'application de la sanction pénale aux réglements et arrêtés concernant les

ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, nous n'avons eu en vue que les dispositions générales de ces actes, de même que nous n'avons prévu que les simples infractions à leurs prescriptions. Mais nous avons à faire remarquer en terminant, que les prescriptions des réglements et arrêtés doivent souvent se combiner avec des dispositions de lois spéciales; que le Code forestier, par exemple, soumet à des restrictions toutes particulières certains établissements classés, notamment les fours à chaux; et que souvent aussi les infractions aux prescriptions de ces mêmes réglements et arrêtés empruntent aux circonstances accessoires un caractère de gravité qui peut transformer les contraventions en délits ou même en crimes. Ce sont autant de prévisions que nous avons cru devoir écarter comme étrangères à notre sujet: il nous suffit de les indiquer et de dire que les difficultés qui s'y rapportent, tombent sous l'application des règles ordinaires du droit pénal.

Art. 2. — De l'intervention des tribunaux civils.

19. — Action civile en réparation de dommage.
20. — Suite. — Conciliation avec le respect dû à l'acte d'autorisation.
21. — De la force de l'acte d'autorisation. — Questions de propriété et de servitude.
22. — Suite. — Les tiers ont-ils une action en indemnité pour le préjudice qui leur est causé en dehors de tout fait d'irrégularité dans l'exploitation ?
23. — Suite. — Jurisprudence du Conseil d'Etat.
24. — Suite. — Jurisprudence de la cour de cassation.
25. — Suite.

26. — Suite. — Opinion des auteurs. — M. Duvergier.
27. — Suite.
28. — Suite.
29. — Discussion de l'opinion reproduite.
30. — *Quid* de la distinction entre la dépréciation et le dommage matériel.
31. — Ateliers non classés.
32. — Réparations civiles. — Distinction entre les établissements classés et ceux qui ne le sont pas.
33. — Suite.

19. — On a vu dans l'article précédent, que le préjudice causé aux tiers par les infractions aux lois et règlements sur les ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, donnait naissance à une action en réparation. Cette action qui, en raison de son objet, est essentiellement une action civile, ne peut être portée devant le juge criminel que dans le cas où elle vient se joindre à l'action publique, dans une poursuite en contravention; et ce juge n'est, lui-même, autorisé, par l'art. 161 C. instr. crim., à statuer sur les réparations civiles qu'autant que le prévenu est convaincu de contravention, et seulement par le même jugement qui prononce la peine. (Voy. Arrêté 4 déc. 1840.) Il ne faut donc pas croire que l'action civile soit subordonnée, dans son existence, à la criminalité du fait dont on a eu à souffrir. L'action civile est ouverte pour tout préjudice résultant d'une irrégularité dans l'exploitation d'un établissement classé ou légalement assimilé aux établissements classés. On en saisit les tribunaux civils, sans avoir même à se demander quel peut être le caractère du fait, au point de vue de la répression par voie pénale.

20. — L'autorisation émanée de l'autorité administrative ne fait obstacle à la compétence de ces tribunaux qu'en ce sens qu'ils sont tenus d'en respecter scrupuleusement les dispositions. Leur pouvoir va jusqu'à prononcer, indépendamment des dommages-intérêts pour le passé, l'interdiction des faits préjudiciables à la partie qui a intenté l'action. Nous ne voyons même pas ce qu'on pourrait dire contre le jugement qui ordonnerait, à titre de réparation, la démolition de travaux *indûment* exécutés. La décision du juge sous ce double rapport ne serait entachée d'excès de pouvoirs que si elle devait avoir pour effet d'altérer la position faite au fabricant par l'acte d'autorisation.

21. — Mais l'acte d'autorisation, lui-même, constitue-t-il pour celui qui l'a obtenu, un titre dont il puisse se prévaloir envers et contre tous? Suffit-il à l'industriel d'établir, pour couper court à toute réclamation de la part des tiers, qu'il n'est pas sorti des limites et conditions de son acte d'autorisation?

Cette question, si générale qu'elle soit, ne peut cependant porter sur des droits qui, par leur nature même, ont dû rester étrangers à l'examen et à l'appréciation du ressort de l'autorité administrative. Il est de toute évidence que les droits de propriété ou de servitude sur l'emplacement désigné pour un établissement ne sont, en aucune façon, préjugés par l'arrêté qui l'autorise, et que les difficultés que le fabricant est exposé à rencontrer à ce point de vue, ne peuvent être résolues que par application des règles et titres du droit commun.

22. — La question posée n'a trait qu'aux plaintes

des tiers lésés par l'exercice d'une industrie autorisée ; il s'agit de savoir s'ils ont ou non une action en dommages-intérêts, pour le préjudice que leur cause l'établissement, en dehors de tout fait d'irrégularité dans son exploitation.

Il est dit dans l'art. 11 du décret de 1810 : « Les « dispositions du présent décret n'auront point d'effet « rétroactif : en conséquence, tous les établissements « qui sont aujourd'hui en activité continueront à « être exploités librement, sauf les dommages dont « pourront être passibles les entrepreneurs de ceux « qui préjudicient aux propriétés de leurs voisins ; « les dommages seront arbitrés par les tribunaux. »

D'un autre côté, on lit dans le rapport du ministre de l'intérieur qui contient l'exposé des motifs du décret du 15 octobre 1810 : « D'après le projet, le « ministre de l'intérieur peut seul délivrer les per- « missions nécessaires pour la formation des éta- « blissements compris dans la première classe. Ces « établissements étant ceux dont l'activité occa- « sionne le plus de réclamations, j'ai pensé que la « création devait en être subordonnée à son appro- « bation. Sa décision, qui ne sera prise qu'en con- « naissance de cause, sera un garant que s'il accorde « la permission, c'est qu'il a jugé qu'il ne pouvait en « résulter aucun inconvénient, ni pour la salubrité « publique, ni pour les propriétés du voisinage. Dans « le cas où ces propriétés éprouveraient des dom- « mages, un article du projet permet de demander « des indemnités dont la quotité sera réglée par « l'autorité judiciaire. Cette disposition n'a pas « besoin d'être justifiée. Les tribunaux statuant sur

« tout ce qui intéresse la propriété, sa nature et son « exercice, il est naturel de leur envoyer la connais- « sance des plaintes qui peuvent être adressées. »

Ce passage rapproché de l'art. 11, ne prouve-t-il pas qu'il a été dans l'esprit du décret du 15 octobre 1810 de réserver aux voisins de tout établissement classé une action en indemnité pour le dommage que son exploitation pourrait leur causer ?

23. — Le Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de se prononcer directement sur ce point, et il est difficile de croire que cette occasion puisse jamais se présenter, car il faudrait que l'Etat fut actionné comme *industriel* (1) ! Mais par deux fois, la question a été apportée devant lui par voie de conflit, et il n'a fait nulle difficulté d'admettre le principe d'une indemnité pour le dommage causé aux voisins. (Voy. ordon. 15 déc, 1824, Lez, et 27 déc. 1826, Paris.)

24. — La jurisprudence de la *cour de cassation* est plus explicite ; elle nous offre une longue série d'arrêts qui tous viennent à l'appui du droit à une indemnité. (Voy. arrêts des 11 juillet 1826, 19 juillet 1826, 23 mai 1831, 17 juillet 1845, 28 février 1848).

L'arrêt du 17 juillet 1845, notamment, mérite d'être rapporté :

(1) C'est à tort que des auteurs citent deux ordonnances des 19 mars 1623 (Segond), et 18 février 1836 (Narbonne-Lara). Ces ordonnances ne statuent que sur des demandes en dommages-intérêts formées contre l'Etat par des propriétaires voisins de poudreries militaires. Or, ces établissements ne sont point régis par le décret du 15 octobre 1810, ils sont, à titre d'*établissements intéressant la sûreté et la défense de l'Etat*, assimilés *aux places fortes et autres moyens défensifs du royaume*, et tombent sous l'application exclusive de la loi du 17 juillet 1819.

Un arrêté du préfet de Saône-et-Loire avait autorisé des sieurs Breithmayer et compagnie à établir une usine pour la fabrication du gaz, destiné à l'éclairage de la ville de Châlons.

Le sieur Laurent, propriétaire d'une maison voisine de l'établissement, actionna la compagnie en réparation de dommages qu'il prétendait avoir éprouvés, et réclama notamment 12,000 francs par an pour le préjudice permanent que lui devait causer le voisinage de l'usine.

La compagnie soutint, quant à ce chef de conclusions, qu'une indemnité pour le préjudice causé par le voisinage de l'usine ne pouvait être accordée, sans qu'il y eût atteinte portée à l'autorisation administrative, obtenue après enquête de *commodo* et *incommodo*, non suivie d'opposition ; et qu'en conséquence, le tribunal était incompétent.

Un jugement du 2 août 1843 condamna la compagnie à payer au sieur Laurent, à titre de réparation de la dépréciation notable que causait à sa propriété l'odeur fétide, produite par la vidange des résidus de l'usine et les exhalaisons qui s'en échappaient, 100 fr. par an d'indemnité, aussi longtemps que subsisterait cette usine.

Sur la question de compétence, le jugement portait en substance, d'après l'analyse qu'en donne le *Recueil* de MM. Dalloz, que si l'administration avait autorisé l'établissement de l'usine après enquête de *commodo* et *incommodo*, cette enquête, évidemment équitable et protectrice quand l'administration l'a faite pour s'éclairer sur une décision d'ordre public qu'il était dans son droit et dans son devoir de prendre, ne

saurait engager le réglement des intérêts purement privés sous le prétexte du silence des parties, silence qu'elles ont pu garder, ou parce qu'elles étaient absentes, ou parce qu'elles ignoraient le préjudice que leur occasionnerait le voisinage de l'usine ; que les propriétaires de l'usine devaient savoir, d'ailleurs, que l'administration, compétente pour savoir ce qui blesse ou non l'ordre public, est sans droit pour régler les intérêts privés entre eux, et que de ce qu'elle a reconnu que l'établissement d'une usine dans telle ou telle localité ne compromettra ni la sûreté, ni la santé publique, il ne s'ensuit aucunement qu'il ne pourra point en résulter de dommages d'un ordre secondaire, de dommages purement privés, à l'égard de quelques voisins dont il lui appartient sans doute de protéger les intérêts, mais dont elle ne peut étouffer les droits.

Sur l'appel, la cour royale de Dijon, par arrêt du 7 février 1844, confirma le jugement, adopta ses motifs et, toutefois, « considérant que le tribunal « devait se borner à accorder l'indemnité par lui « fixée, seulement pendant le temps que le préjudice « causé et apprécié subsisterait, » ordonna que l'indemnité allouée serait payée tant que durerait le dommage et non tant que l'usine existerait, ainsi que l'avaient décidé les premiers juges.

La compagnie déféra cet arrêt à la censure de la cour de cassation comme entaché d'une violation des lois des 16-24 août 1790, t. II, art. 13, et 16 fructidor an III, et d'une fausse application de l'art. 11 du décret du 15 octobre 1810.

Le langage qu'elle tint à l'appui de son pourvoi peut se résumer ainsi :

Après l'autorisation administrative accordée à un établissement incommode ou insalubre, suivant les formalités prescrites par le décret du 15 octobre 1810, et non suivie d'opposition devant le conseil de préfecture, ni de recours au conseil d'Etat, l'existence de cette usine ne peut plus être attaquée dans un intérêt privé, soit devant l'autorité administrative, puisque tout est consommé, soit devant les tribunaux qui n'ont pas le droit d'empêcher l'effet d'un acte administratif. Or, l'arrêt attaqué ne tend à rien moins qu'à apporter au maintien de l'usine des demandeurs une condition financière qui constitue une condition nouvelle, qu'il n'appartenait pas à l'autorité judiciaire de créer au préjudice des attributions de l'administration.

Sans doute les tribunaux seraient compétents pour statuer sur des dommages effectivement et réellement causés par une exploitation nuisible sur une partie quelconque de la propriété des particuliers.

Les tribunaux seraient encore compétents pour connaître des dommages occasionnés par une exploitation abusive, puisque, dans ce cas, elle constituerait un délit ou un quasi-délit. Mais on ne comprend pas que la simple dépréciation ou la moins-value, le dommage indirect qui peut éventuellement résulter de la formation et du voisinage d'un établissement insalubre régulièrement autorisé, soit de nature à fonder une action en dommages-intérêts. Dès l'instant que l'établissement est autorisé par le pouvoir compétent, les concessionnaires ne font

qu'user de leur droit en se conformant à la loi de leur autorisation. S'ils s'écartent de cette loi, il y a recours à l'autorité administrative pour les contraindre à l'observer ; il y a aussi recours à l'autorité judiciaire à raison des dommages-intérêts qui peuvent être dus pour cette infraction. Mais s'ils s'y conforment, et l'arrêt attaqué ne constate nullement que les demandeurs n'aient point respecté les conditions de leur autorisation, ils ne peuvent être responsables d'un dommage occasionné par le fait immédiat de l'administration.

L'arrêt fut rendu par la chambre des requêtes, en ces termes :

« La cour ; — Attendu qu'il est constaté en fait, « par l'arrêt attaqué, que l'odeur fétide, produite « par la vidange des résidus de l'usine établie à « Châlons pour la fabrication du gaz, et les exha- « laisons qui s'en échappent, causent un préjudice à « Laurent, en dépréciant notablement sa propriété ;

« Attendu, en droit, que l'autorisation donnée par « l'administration à un établissement classé parmi « les établissements insalubres ou incommodes, « n'est accordée que sauf les droits des tiers, et sous « la condition tacite pour le concessionnaire de « répondre devant qui de droit, des suites possibles « de son exploitation ;

« Qu'il appartient aux tribunaux, seuls compé- « tents pour statuer sur les questions d'intérêt privé, « de constater le dommage causé aux propriétés voi- « sines par l'établissement autorisé, et de condamner « celui qui en est l'auteur à le réparer ;

« Rejette, etc... »

25. — La même doctrine est exprimée dans l'arrêt de la chambre civile du 28 février 1848. Il y est dit que « l'autorisation donnée par l'administration pour un « établissement classé comme insalubre ou incom- « mode n'est accordée que sauf les droits des tiers, « et que la condition pour le concessionnaire de « répondre des suites de son exploitation existe de « plein droit, qu'elle ait ou non été exprimée ; qu'il « appartient aux tribunaux, seuls compétents pour « statuer sur de purs intérêts privés, de constater « si un dommage susceptible d'indemnité ou de « réparation a été causé aux propriétés voisines, et « de prononcer, s'il y a lieu, des réparations et « indemnités ; qu'en statuant sur ces questions, « l'autorité judiciaire ne s'immisce pas dans l'acte « administratif qui a autorisé l'établissement. » (1).

La jurisprudence est donc certaine, et n'a jamais eu d'hésitation sur le droit à l'indemnité, ni sur la compétence exclusive des juridictions civiles pour en connaître.

26. — Mais la controverse est venue des auteurs, et, chose remarquable, ce sont les jurisconsultes du droit commun qui ont pris parti pour les industriels et qui ont soutenu que les propriétaires d'établissements classés et autorisés par l'administration, étaient, tant qu'ils exécutaient les conditions auxquelles ils avaient été soumis, à l'abri de toute réclamation.

Une dissertation de M. Duvergier, insérée au t. X, pages 425 et 601 de la *Revue étrangère et française de*

(1) Un arrêt de la chambre civile du 8 juin 1857 (Barthélemy) va même plus loin, ainsi que je l'expliquerai bientôt.

législation, de jurisprudence et d'économie politique, a précisément pour objet de justifier cette opinion.

Son raisonnement est celui-ci :

« Le droit de propriété consiste dans l'usage le « plus absolu des choses.

« Toutefois, les lois et les réglements peuvent lui « imposer des bornes.

« L'autorité administrative est seule chargée du « soin de faire les réglements ; elle a spécialement « reçu la mission de régler tout ce qui est relatif aux « établissements industriels, de les classer, de fixer « les lieux où ils peuvent se placer, de déterminer « les procédés qu'ils doivent employer, et les pré- « cautions qu'ils sont obligés de prendre.

« En conséquence, lorsqu'un établissement fonc- « tionne, en respectant les lois et les dispositions des « réglements, soit généraux, soit spéciaux, celui qui « l'exploite ne franchit point les limites assignées à « l'exercice du droit de propriété.

« Personne ne peut donc réclamer la réparation « du préjudice qu'il cause, car l'exercice d'un droit « ne peut jamais donner naissance à une action en « dommages-intérêts. »

Il cite à l'appui de ce système, les écrits des anciens jurisconsultes et, notamment, ce passage de Domat :

« Les ouvrages ou autres choses que chacun peut « faire ou avoir chez lui, et qui répandent dans les « appartements de ceux qui ont une partie de la « même maison, ou chez les voisins, une fumée ou « des odeurs incommodes, comme les ouvrages des « tanneurs et des teinturiers ; et les autres diffé- « rentes incommodités qu'un voisin peut causer à

« l'autre, doivent se souffrir si la servitude en est « établie, et s'il n'y a point de servitude, l'incommo- « dité sera soufferte ou empêchée, selon la qualité des « lieux et celle de l'incommodité, et selon que les « règles de la police ou l'usage, s'il y en a, y auront « pourvu (1). »

27. — M. Duvergier aborde ensuite le système qui consiste à soutenir que l'administration, au moment où elle autorise et règle l'exploitation d'une usine, ne s'occupe de ses inconvénients qu'au point de vue de l'intérêt général, et, après s'être efforcé de démontrer qu'on ne peut admettre ici une distinction absolue entre les *inconvénients généraux* et les *inconvénients particuliers* et *personnels à certaines propriétés*, il poursuit :

« Toutefois, on peut insister et prétendre que si « l'administration examine les inconvénients parti- « culiers et personnels, elle le fait sous un point de « vue différent que les tribunaux saisis d'une de- « mande en dommages-intérêts ; que l'autorité admi- « nistrative apprécie seulement le *danger, l'incommo- « dité ou l'insalubrité* des établissements industriels ; « que lorsqu'elle en autorise la formation, elle dé- « clare seulement que le voisinage restera exposé « au danger, subira les chances de l'insalubrité, et « sera soumis à l'incommodité ; mais qu'elle ne décide « point que le dommage matériel qui serait causé aux « propriétés voisines, devra être supporté par elles ; « que, par conséquent, si ce dommage survient, les « tribunaux peuvent en ordonner la réparation,

(1) Liv. I, tit. XII, sect. II, n° 10.

« sans empiéter sur les attributions de l'autorité « administrative, sans juger le contraire de ce qu'elle « a jugé, sans décider autrement qu'elle ne l'a fait.

« Cette doctrine a été adoptée par quelques auteurs « recommandables, et quelques décisions l'ont con- « sacrée. On l'a formulée en disant qu'il fallait distin- « guer entre le dommage *moral* et le dommage *ma-* « *tériel*; que si le premier ne pouvait donner ouver- « ture à une action en dommages-intérêts devant les « tribunaux, le second autorisait à réclamer une in- « demnité.

« Cette théorie ingénieuse, la seule qui ne soit pas « en contradiction ouverte avec les textes de la loi et « les principes les plus constants de notre droit, ne « peut cependant supporter un sérieux examen.

« Elle pourrait être vraie, si, pour jouir de sa pro- « priété, il fallait avoir la permission d'une autorité « quelconque ; si les actes de celui qui use de sa chose « n'étaient licites, qu'à la condition d'être expressé- « ment autorisés par une loi ou par un réglement. « Mais c'est le principe contraire qui est écrit dans « l'art. 544 du Code civil, et qui domine toute la lé- « gislation. Pour qu'un fait par lequel un propriétaire « tire de sa chose l'utilité qu'elle est susceptible de « produire, soit condamnable, il faut que la loi ou le « réglement le prohibe. En cette matière surtout, ce « qui n'est pas défendu est permis. Ainsi l'industriel « qui, en exploitant son usine, cause un dommage « moral et un dommage matériel à ses voisins, a le « droit de repousser leurs plaintes et leurs réclama- « tions en disant : Le fait qui vous est préjudiciable « n'est pas une faute, car il n'est prohibé par aucune

« loi, par aucun réglement ; cela suffit à ma défense.
« En ce qui touche le dommage moral, j'ai une rai-
« son de plus à faire valoir ; non-seulement, je ne
« suis en contravention avec aucune disposition, mais
« encore j'ai une autorisation formelle.

« En d'autres termes, il faut toujours en revenir à
« cette idée simple, générale et féconde, que le droit
« de propriété s'étend et s'exerce de la manière la
« plus absolue, tant qu'il ne rencontre point une loi
« ou un réglement qui le restreigne et qui le modifie.

« Admettons, toutefois, la distinction entre ce qu'on
« appelle le dommage *moral* et le dommage *matériel*,
« supposons qu'il y ait action pour réparation du se-
« cond, et voyons dans quels cas on peut se plaindre
« d'un préjudice de cette dernière espèce.

« D'abord, il importe de bien préciser le sens des
« expressions qu'on emploie. Ces mots dommage
« *moral* et dommage *matériel* paraissent, au premier
« aperçu, avoir une signification fort claire ; mais,
« pour peu qu'on descende dans l'application, on re-
« connaît qu'ils laissent du vague et de l'incertitude;
« d'ailleurs, ils ne sont pas employés par la loi, ils ne
« peuvent donc avoir qu'une autorité doctrinale, qui
« ne commande point une soumission absolue ; et il
« est libre à chacun de proposer une formule qui pré-
« sente plus de précision ; on la trouve en s'attachant
« aux textes.

« Les premiers actes de la législation relative aux
« établissements industriels, objets de précautions
« spéciales, les ont qualifiés d'*établissements qui ré-*
« *pandent une odeur insalubre ou incommode.*

« Cette désignation n'était ni exacte, ni complète.

« Certains établissements peuvent être insalubres ou « incommodes, autrement que par l'odeur qui s'en « exhale. Tels sont ceux qui produisent du bruit; « comme *les batteurs d'or et d'argent, les batteurs d'écorce,* « les fabricants *de boutons métalliques,* les tréfileries, « les moulins, etc. D'autres ne sont ni incommodes, « ni insalubres, mais ils présentent de très-graves « dangers d'explosion ou d'incendie.

« Aussi la nomenclature publiée en 1825, par M. le « ministre de l'intérieur, est-elle intitulée :

« Etat général des établissements insalubres, in- « commodes ou dangereux.

« Depuis cette époque, les nouveaux états ou les « différentes ordonnances royales qui ont complété « le classement ont employé la même dénomination.

« Elle est très-significative; elle indique clairement « que l'autorité administrative prend en considéra- « tion trois éléments de dommage : *le danger, l'in- « commodité et l'insalubrité.*

« En conséquence, au moment où elle autorise un « établissement classé, elle prévoit que les propriétés « voisines auront à supporter l'une des trois espèces « de préjudice, peut-être toutes les trois réunies; « elle prévoit et passe outre; elle condamne les voi- « sins à souffrir, sans se plaindre, le mal qu'elle con- « naît et dont elle a mesuré l'étendue.

« Ce mal consiste dans la dépréciation qu'éprouve « une propriété qu'une explosion ou un incendie peut « détruire à chaque instant, sur laquelle s'étendent « des émanations nuisibles, ou dont de mauvaises « odeurs ou un bruit plus ou moins intense rendent « l'habitation désagréable.

« Tout cela, encore une fois, est prévu et doit être « subi sans réclamation.

« Mais, si le dommage a un autre caractère, si la « propriété subit un retranchement matériel, une dé- « térioration physique, alors on conçoit que celui « qui éprouve ce retranchement, cette détérioration, « soutienne que l'autorité administrative n'a pas « prévu que les choses iraient jusque-là ; qu'elle n'a « pas entendu autoriser cette diminution matérielle « et visible de la propriété ; qu'en conséquence, le « propriétaire de l'établissement cesse d'être protégé « par l'autorisation qu'il a obtenue, et doit indem- « niser ceux qu'il lèse.

« La distinction, ainsi entendue, ne présente plus « aucune difficulté dans l'application.

« On n'a qu'à se demander si le préjudice souffert « est au nombre des inconvénients bien déterminés « que l'administration a eus en vue ; et, selon que la « réponse est affirmative ou négative, on doit rejeter « ou admettre l'action en dommages-intérêts. »

28. — Enfin, l'auteur, après avoir cherché à démontrer par la citation des opinions de M. Cormenin, de M. Trébuchet (Voy. *Code des établissements incommodes ou insalubres*, p. 99 et suiv.), de M. Taillandier (Voy. *Traité des établissements insalubres*, p. 153), et par la discussion d'un arrêt de la cour de cassation du 3 mai 1827, que la jurisprudence a, depuis longtemps, consacré la distinction entre les deux espèces de préjudice que peuvent causer les établissements industriels, et décidé que les tribunaux ne pourraient statuer que sur la demande en réparation de dommages matériels, formule sa conclusion en ces termes :

« On est donc autorisé à conclure que le droit de « propriété peut nuire à autrui par son exercice, lors- « que cet exercice n'a rien de contraire aux lois et « réglements, que cela est vrai surtout, lorsqu'il s'a- « gît d'établissements industriels classés et autorisés « et qu'enfin si cette doctrine était contestée, il fau- « drait au moins, et, dans tous les cas, reconnaître « que le dommage matériel, la diminution réelle de « la propriété voisine, peut seule justifier une action « en indemnité et que les tribunaux ne doivent point « accorder de dédommagement, à raison de la moins- « value résultant du danger, de l'insalubrité ou de « l'incommodité, la justice administrative l'ayant ap- « précié. »

29. — Pour dénier en principe le droit à l'indemnité et lutter, sur ce point, contre une jurisprudence aussi positive que constante, M. Duvergier ne s'appuie que sur l'art. 544 du Code Napoléon. Tout est pour lui dans la disposition de cet article, qui n'admet pour le droit de propriété d'autre restriction que celle qui peut résulter d'une loi ou d'un réglement. Le droit de propriété, s'écrie-t-il, consiste dans l'usage le plus absolu des choses ; les lois et les réglements peuvent seuls lui imposer des bornes !

Mais il y a là une méprise. Le droit de propriété, dans l'art. 544, n'est défini et garanti que vis-à vis du droit de l'Etat et de la cité. Ce n'est que pour l'Etat et la cité, ce n'est que dans ses rapports avec l'ordre public, que le droit de propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les réglements.

Or, dans la question du droit à une indemnité en matière d'établissements autorisés, la difficulté n'est pas dans une conciliation à ménager entre le droit de propriété et les exigences de l'ordre public. Le droit de propriété du fabricant vient se heurter contre le droit de propriété du voisin ; et le droit de propriété n'est ni plus ni moins étendu, et ne doit être ni plus ni moins respecté dans les mains de l'un que dans celles de l'autre. Ce n'est point de l'art 544, c'est de l'obligation naturelle et légale de ne causer à la propriété d'autrui aucun dommage, qu'il faut faire sortir la solution.

Est-ce à dire que le décret de 1810 et l'ordonnance de 1815 sont étrangers à la question et qu'on n'a nul compte à faire de leurs dispositions?

Non certainement.

L'industrie était à la merci d'un intolérable arbitraire; et c'est dans son intérêt, plus encore que dans l'intérêt de la propriété, que le décret du 15 octobre 1810 est venu instituer un régime spécial pour les manufactures dangereuses, insalubres ou incommodes. Le but de ce décret a été de pourvoir, par des règles particulières, aux relations de voisinage entre ces sortes d'établissements et les propriétés qui les entourent, et il suffit de pénétrer l'esprit de ses dispositions, qui, en cela, ont le caractère et la force de la loi, pour comprendre qu'il a procédé comme à un arbitrage.

L'autorité administrative a été constituée juge de la question de dangers et d'inconvénients, en ce sens que la permission qu'elle délivre légitime l'existence de l'établissement, et le couvre à l'encontre de toute

action qui tendrait à établir devant le tribunal, gardien de la propriété privée, que l'établissement est nuisible ou dangereux, incommode ou désagréable, et à obtenir que l'exploitation en soit interdite ou soumise à certaines restrictions.

Mais, en même temps et pour ménager une juste satisfaction au principe, que chacun n'est libre dans l'usage qu'il fait de sa chose qu'à la condition de ne pas nuire à la chose d'autrui, les auteurs du décret ont entendu que le dommage que la propriété voisine viendrait à éprouver, donnerait lieu à une réparation sous forme d'indemnité. Ils s'en sont expliqués et dans l'art. 11, et dans le passage de l'exposé des motifs que nous avons reproduit.

La Cour de cassation se montre disposée dans un un arrêt du 8 juin 1857, (Barthélemy), à dégager l'intervention de l'autorité judiciaire de toute restriction et de toute entrave; elle reconnaît et déclare qu'il est dans le droit du juge non-seulement d'allouer une indemnité pour dommage, mais de condamner l'industriel à faire cesser la cause du préjudice soit en supprimant l'établissement autorisé, soit en le déplaçant. Nous ne saurions, quant à nous, souscrire a cette doctrine; elle nous semble mener droit à un conflit avec l'autorité administrative, et elle réduit à néant pour l'industrie, la protection que se proposait de lui assurer l'auteur du décret de 1810. Un arrêt du 24 avril 1865, sans aller aussi loin, se borne à constater le droit des tribunaux d'accorder des dommages-intérêts dont ils ont l'appréciation souveraine; mais n'est-ce pas toujours au fond la même chose puisque le taux des dommages-intérêts peut être tel que la

suppression ou le déplacement de l'établissement autorisé par l'administration soit le seul parti possible ? Nous ne nous étonnons donc pas que cette doctrine rencontre de la résistance (Voy. dans la *Gazette des Tribunaux* du 30 avril 1865, un arrêt de Paris du 22 avril précédent) et nous ferons, d'ailleurs, remarquer que les deux arrêts cités de la Cour de cassation, s'ils sont conçus en termes généraux, sont néanmoins rendus, à l'occasion non d'établissements classés, mais d'établissements soumis à des prescriptions spéciales de police.

On voit que nous nous rallions à la doctrine, que M. Duvergier signalait comme ingénieuse, et à laquelle il déclarait n'avoir à opposer que l'art. 544, article sur lequel il édifiait un raisonnement dont nous croyons avoir fait justice.

30. — Pour l'application de cette doctrine, le conseil d'Etat a admis dans deux ordonnances, l'une du 15 décembre 1824 (Lez,) et l'autre du 27 décembre 1826 (Paris), une distinction entre la dépréciation résultant du voisinage des établissements autorisés et les dommages matériels causés par leur exploitation. La Cour de cassation semble, au contraire, disposée à donner plus d'extension au droit à l'indemnité ; elle se refuse à le limiter au cas où il y a eu dommage matériel, c'est-à-dire retranchement ou altération physique de la chose d'autrui, et reconnaît aux tiers le droit de réclamer des dommages-intérêts, *dès qu'il est constaté que le préjudice pour leurs propriétés excède les obligations ordinaires du voisinage.* (Voy. arrêt du 20 févr. 1849.)

Pour nous, sans adopter une distinction absolue

entre la dépréciation et le dommage matériel, nous ne saurions souscrire à la règle consacrée par l'arrêt que nous venons de citer. Nous avons cherché à démontrer que le but de la législation propre aux ateliers dangereux ou incommodes, avait été précisément de déroger aux obligations *ordinaires* du voisinage, et d'imposer à la propriété l'obligation de supporter ce que nous appellerons les inconvénients généraux de ces sortes d'établissements. Nous dirons donc, qu'à notre avis, le droit et le devoir des tribunaux, pour répondre au vœu de la loi, qui a été de concilier la protection due à l'industrie avec le respect dû à la propriété, est de n'accorder d'indemnité que pour le préjudice résultant de dommages réellement soufferts dans les produits, dans le revenu de la propriété de celui qui se plaint (1).

31. — Dans ce système, on n'a aucune peine à se rendre compte de la situation faite aux ateliers non classés. Les établissements restés en dehors de la nomenclature ou que l'administration n'a pas cru devoir assimiler à ceux qui s'y trouvent compris, ne se trouvent pas soumis à l'empire d'une législation spéciale. Il est rationnel, soit qu'il s'agisse de protéger leur existence, soit que l'on ait à subordonner leur exploitation aux droits des propriétaires voisins, de ne se décider que par les règles et d'après les principes du droit commun. Nous ne pouvons qu'applaudir à un

(1) La cour de cassation, dans ses arrêts antérieurs à celui de 1849, ne semble point éloignée de cette doctrine. Il est à remarquer, en effet, qu'elle prend presque toujours le soin de rappeler que, dans le fait, il y avait *dommage matériel*. (Voy. arrêts du 19 juillet 1826 et du 3 mai 1827.)

arrêt de la chambre civile du 27 novembre 1844, par lequel la cour de cassation déclare que l'incommodité et, par exemple, celle résultant du bruit causé par l'exercice d'une industrie non classée, est susceptible de donner lieu à une indemnité ; mais que ce n'est que dans le cas où, par son intensité et sa continuité, le bruit est porté à un degré qui excède la mesure des obligations ordinaires du voisinage, qu'il peut y avoir lieu à indemnité.

32. — La distinction n'est pas moins simple entre les établissements classés et ceux qui ne le sont pas, relativement à la nature des *réparations* qu'il appartient au juge d'accorder.

Pour les établissements non classés, le juge n'est pas tenu de se borner à allouer des dommages-intérêts pour le préjudice réalisé, sa mission est aussi de pourvoir à la cessation du préjudice pour l'avenir. Il ordonne l'exécution des travaux, l'emploi des précautions et soumet l'exploitation aux modifications et restrictions qui lui paraissent nécessaires pour conjurer le mal. Le droit irait même jusqu'à l'interdiction de l'industrie, si son exercice devait inévitablement porter une trop grave atteinte à la propriété du voisin. (Voy. arrêt du 27 nov. 1844.)

A l'égard des établissements classés, il en est autrement. Le législateur, nous l'avons dit, s'est interposé comme arbitre entre l'industrie et la propriété. L'autorisation a cet effet de couvrir l'existence de l'établissement, de régulariser son exploitation et de lier, à ce double point de vue, la juridiction civile. Le droit de propriété, dans ses rapports avec le droit que le fabricant tient de la permission délivrée par l'au-

torité administrative, se résout en un simple droit à une indemnité. On ne peut donc jamais songer à demander au juge ni d'interdire l'exercice de l'industrie autorisée, ni même d'altérer en rien les conditions qui lui sont faites par l'acte d'autorisation.

33. — La doctrine qui refuse au décret de 1810 la portée que nous lui prêtons et qui accorde l'indemnité pour tout ce qui, en fait de préjudice, excède les obligations ordinaires du voisinage, admet aussi la limite que nous assignons au pouvoir du juge, et elle la justifie en disant que l'autorité judiciaire ne pourrait interdire ou modifier l'exploitation d'un établissement autorisé, sans s'immiscer dans l'acte d'autorisation, et sans violer, par cela même, les lois séparatives du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire. (Voy. arrêt du 28 févr. 1848.) Mais cette explication ne nous semble rien moins que satisfaisante. S'il est vrai, suivant la jurisprudence que nous combattons, *que l'autorisation n'est accordée que sauf les droits des tiers*, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout, et ne pas reconnaître qu'elle ne constitue qu'une *permission de police*; que l'administration, en la délivrant, se borne à dire *je n'empêche*, et laisse d'ailleurs à celui qui l'a obtenue, le soin de faire lever tous les obstacles qu'il est exposé à rencontrer de la part de tiers armés des droits placés sous la garantie des lois civiles? Il n'y a vraiment pas de milieu à garder : ou il faut attribuer à l'autorisation le caractère d'une *décision* dont les effets doivent porter, dans une certaine mesure, sur les droits des tiers, ou il faut ne voir dans l'autorisation qu'une permission délivrée sous le rapport de la police et avec laquelle le juge n'a rien à

démêler, lorsqu'il s'agit pour lui de sauvegarder les droits privés, et arriver ainsi à une conséquence incompatible avec l'esprit et le but de la législation sur les manufactures dangereuses ou incommodes. (Voy. *suprà* n° 621.)

CHAPITRE DEUXIÈME.

DES BACS ET BATEAUX.

Préliminaires

34. — Origine de la loi du 6 frimaire an VII.
35. — Motifs de cette loi.
36. — Division de la matière.

34. — L'assemblée constituante, qui trouva les droits de bacs et bateaux dans les mains des seigneurs féodaux, ne reconnut leur jouissance que provisoirement (Voy. L. des 15-28 mars 1790, tit. II, art. 15) ; et l'assemblée qui suivit l'anéantit bientôt en déclarant les droits exclusifs de bacs supprimés, en ce sens qu'il fut libre à tous les citoyens de tenir sur les rivières et canaux des bacs, coches ou voitures d'eau. (Voy. L. du 25 août 1792.) Mais l'exercice de cette faculté ne tarda point à devenir la source des plus grands abus. On établit de tous côtés des bacs et bateaux de passage, sans qu'il y eût rien de fixe pour les droits à payer, ni rien de régulier dans leur

service ; la sûreté même des communications se trouva compromise en plus d'un endroit durant le cours des événements qui jetèrent le pays dans l'anarchie. L'un des premiers soins du gouvernement, lorsqu'il commença de se rasseoir, fut de remédier à ces désordres ; c'est à cet effet qu'intervint la loi du 6 frimaire an VII.

35. — Le but et l'esprit de cette loi se trouvent clairement indiqués dans l'exposé de motifs qui accompagne l'approbation du conseil des Anciens. Ces motifs sont « que la sûreté personnelle des « citoyens, que le maintien du bon ordre et de la « police, que l'intérêt même du Trésor public exigent « que l'administration et la fixation des droits à per- « cevoir sur les bacs, bateaux, passe-cheval, établis « ou à établir aux traverses des fleuves, rivières et « canaux navigables, soient promptement réglés afin « de détruire l'arbitraire et les vexations auxquels « le défaut de surveillance active et permanente « donne lieu. »

36. — Voyons les mesures prises pour répondre à cette exigence : elles concernent l'établissement des bacs et bateaux de passage, l'organisation de leur service, et enfin leur police.

Art. 1. — Établissement des bacs et bateaux.

37 — Application aux bacs existants lors de la loi de frimaire, du principe que le droit de bac ne peut appartenir qu'à l'Etat.

38. — Application de ce principe aux bacs dont l'établissement se découvre journellement.

39. — Le droit de l'Etat s'étend-il aux cours d'eau non navigables ?

40. — Nécessité d'une autorisation pour l'établissement d'un bateau particulier.
41. — Réclamations contre la mainmise opérée au nom de l'Etat. — Compétence.
42. — Indemnités.

37. — La loi du 6 frimaire an VII déclare que le droit d'établir des bacs et bateaux ne peut appartenir qu'à l'Etat et pourvoit à l'application immédiate de ce principe aux bacs déjà existants et possédés par des particuliers. L'art. 2 enjoint aux détenteurs de bateaux de passage et agrès de justifier, dans le délai d'un mois, de la propriété de ces objets sous peine d'être considérés comme rétentionnaires d'objets appartenant à la république et d'être dépossédés sans indemnité. Les art. 4, 5, 6 et 7 règlent les opérations destinées à procurer l'évaluation de tout le matériel y compris les bâtiments affectés à l'exploitation du passage, dont la propriété serait prouvée, pour le prix en être acquitté, dans les mains du détenteur ou propriétaire, dans le mois de l'adjudication définitive du passage faite au nom de l'Etat, et autorisent les préposés de la régie *à prendre possession de tous ces objets* AU NOM DE LA NATION, immédiatement après la clôture du procès-verbal d'estimation. On a là une véritable expropriation pour cause d'utilité publique d'un genre tout spécial ; mais remarquons que la loi n'a cru nécessaire de la prononcer que relativement au matériel servant à l'exploitation du passage ; il en résulte qu'elle attribue au droit de passage lui-même un caractère de droit souverain qui s'oppose à ce qu'il puisse jamais sortir, d'une

manière définitive, du domaine public pour tomber dans le domaine privé.

38. — L'administration puise dans ce principe le droit de s'emparer, sauf indemnité à régler selon le mode tracé par la loi du 6 frimaire, de tout bac ou bateau de passage dont elle découvre l'établissement, dès l'instant qu'il ne se trouve pas protégé par les dispositions qui ont eu pour objet de circonscrire le privilége de l'Etat dans de justes limites.

Une première exception comprend les bacs et bateaux non employés à un passage commun, mais établis pour le seul usage d'un particulier ou pour l'exploitation d'une propriété entourée d'eau. (Voy.. art. 8.) On doit sans doute, s'attacher à la rigueur des termes qui la consacrent : néanmoins c'est toujours par l'esprit de la disposition qu'il faut se guider ; or, elle révèle l'intention bien positive de n'interdire que les passages publics, soumis à une rétribution, et formant, par conséquent, l'objet d'une spéculation : c'est la portée que lui assigne le conseil d'Etat. En même temps qu'il décide que les agents de la régie n'ont pas le droit de saisir le bac établi par un meunier pour l'achalandage et le service habituel de son moulin (1) (Voy. ord. du 15

(1) Il est dit dans l'ordonnance que *le Meunier passait quelquefois ceux qui se présentaient moyennant rétribution.* Mais le conseil a sans doute été déterminé par cette circonstance, que le passage moyennant rétribution n'était que l'accident et ne constituait pas la destination du bac.

La cour de cassation confirme, au surplus, l'interprétation que nous donnons à la loi. Elle a jugé qu'un cultivateur, qui aurait

nov. 1826, Got), il déclare que l'exception ne peut être invoquée pour un bac établi, il est vrai, par le propriétaire d'un terrain circonscrit par les eaux, mais établi pour passer, moyennant rétribution, les nombreux fermiers et ouvriers qui se livrent à l'exploitation de l'île. (Voy. ordon. 11 février 1836, de Chevreuse.)

Une seconde exception existe pour les barques, batelets et bachots servant à l'usage de la pêche et de la marine marchande, montante et descendante, sous la prohibition pour les propriétaires et conducteurs d'établir aucun passage à heure ou lieu fixes. (Voy. art. 9.)

39. — La loi de frimaire ne parle que des fleuves, rivières et canaux navigables ou flottables. On s'est bien souvent prévalu de ce qu'elle a, en cela, de restrictif pour soutenir que le droit exclusif de bacs et bateaux n'appartient à l'Etat que sur les rivières navigables, et, tout au plus, sur les rivières flottables avec trains et radeaux ; tandis que l'administration des domaines a toujours prétendu que tout cours d'eau susceptible de supporter un bac devait être considéré comme navigable, dans le sens de la loi de frimaire. L'opinion du conseil d'Etat sur ce point est consignée dans un avis du comité des finances, du 2 avril 1829, ainsi conçu :

« Le comité des finances, sur le renvoi qui lui a « été fait, par le ministre secrétaire d'Etat au même « département, de la question de savoir si l'adminis-

été surpris traversant la rivière dans un bateau où il était seul et qui ne servait qu'à son usage particulier, n'était pas passible de dommages-intérêts envers le concessionnaire d'un pont à péage. (Voy. arrêt de rejet du 9 juillet 1851.

« tration des contributions indirectes peut, dans
« l'état actuel de la législation et de la jurisprudence
« relatives aux bacs, s'emparer de ceux qui sont
« établis sur des cours d'eau non navigables ;

« Vu les lois des 28 mars 1790, 25 août 1792, 6 fri-
« maire an VII, 14 floréal an X et 28 avril 1816 ;

« Vu la circulaire du ministre de l'intérieur du 17
« prairial an VII, pour l'exécution de la loi du 6 fri-
« maire précédent ;

« Vu l'art. 538 du Code civil ;

« Vu deux avis du comité des finances des 3-8 oct.
« 1817 et 3 août 1819, approuvés par le ministre le
« 2 sept. 1819, et portant que tout passage par bacs ou
« bateaux établi sur des cours *quelconques* appar-
« tient à l'Etat, du moment qu'il sert à l'usage
« commun ;

« Vu l'avis du comité de législation du conseil
« d'Etat, en date du 30 juillet 1818, portant que,
« sur les cours d'eau qui ne sont ni navigables, ni
« flottables, le droit d'établir des bacs de passage
« appartient aux propriétaires des deux rives, sauf à
« l'administration à intervenir dans la fixation du tarif;

« Vu l'ordonnance royale rendue le 15 novembre
« 1826 en faveur des héritiers Got, et statuant que
« la loi du 6 frimaire an VII leur est inapplicable,
« attendu que la rivière Dadou n'est ni navigable
« ni flottable, et qu'aucun chemin n'aboutit sur le
« point où leur barque est établie ;

« Vu l'avis du conseil d'administration des contri-
« butions indirectes du 20 août dernier et le rapport
« des bureaux en vertu duquel cette question a été,
« de nouveau, renvoyée au comité ;

« Considérant que le droit d'établir des passages « d'eau par bacs ou bateaux, se rattache au grand « intérêt des communications publiques, et qu'à ce « titre, il a de tout temps été mis en dehors du droit « commun; qu'avant la révolution le droit de bac « était ou de nature féodale ou de souveraineté ; que, « comme droit féodal, il a été aboli par les lois des « 28 mars 1790 et 25 août 1792, et, comme droit « souverain, rendu à l'Etat par la loi du 6 frimaire « an VII ; que sur les cours d'eau qui sont les dépen- « dances du domaine public, c'est-à-dire navigables « ou flottables, le droit exclusif de l'Etat résulte des « termes exprès de la susdite loi du 6 frimaire an « VII et de l'art. 538 du Code civil ; qu'au surplus, ce « droit n'est pas contesté; que relativement aux « cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables, « le même droit exclusif appartient à l'Etat, mais « découle moins des textes formels de la législation « existante que des principes généraux qui lui « servent de base, ainsi qu'on va le développer ; qu'en « effet, un bac établi sur un cours d'eau qui n'est « pas navigable, mais qui traverse une route royale « ou départementale, se lie trop étroitement aux « besoins de la voie publique pour être la propriété « d'un particulier ; qu'ainsi un tel bac rentre dans la « dépendance du domaine de l'Etat, non plus à raison « du cours d'eau, mais à raison de la route sur « laquelle il est établi ; qu'à l'égard des bacs situés « sur des rivières qui traversent des chemins vici- « naux, ils ne peuvent pas non plus être la pro- « priété d'un riverain ou d'une seule commune,

« qu'autrement les habitants des communes voisines « qui fréquentent lesdits chemins se trouveraient « à la discrétion de ces propriétaires privés, soit pour « le droit de péage, soit pour la régularité des com- « munications ; que d'après ces principes, tout bac « aboutissant à un chemin public (royal, départe- « mental ou vicinal) doit appartenir à l'Etat, quelle « que soit la nature du cours d'eau qu'il traverse ; « que la conséquence du droit exclusif de l'Etat est « d'interdire aux particuliers la faculté de placer, « sur les mêmes cours d'eau et à une certaine dis- « tance du bac public, d'autres bacs ou bateaux « de passage, toutes les fois que ceux-ci pourraient « nuire au profit de son péage, ce produit étant la « compensation nécessaire des frais d'entretien dont « l'Etat est chargé ; que réciproquement, l'Etat doit « pourvoir à l'entretien de tous les bacs, sans « excepter ceux dont les produits seraient insuffi- « sants pour couvrir cette dépense ; que ces prin- « cipes ne font point obstacle à ce que des parti- « ticuliers puissent établir, sans autorisation admi- « nistrative, des bateaux de passage pour le service « de leurs propriétés situées sur des cours d'eau « non navigables, pourvu qu'ils n'y reçoivent pas « de passagers moyennant rétribution, et en concur- « rence avec un bac public qui serait situé dans le « voisinage ; qu'une tolérance analogue pourrait « même être accordée à une commune traversée par « un cours d'eau de cette dernière espèce, et qui, « pour le passage de ses seuls habitants, aurait un « bac rétribué aboutissant à un sentier ou à un che-

« min purement communal ; mais que, dans ce cas,
« le tarif du péage devrait être soumis à l'approbation
« du préfet ;

« Considérant que la discussion qui a eu lieu à la
« chambre des pairs au mois de juin 1828, sur la
« propriété de certains cours d'eau, non plus que la
« loi qui se discute en ce moment sur la pêche flu-
« viale, ne peuvent modifier en rien la manière dont
« on a entendu et appliqué jusqu'ici la législation
« spéciale concernant les bacs ; que cette législation
« consacre un droit exceptionnel qui ne se rattache
« point au droit de propriété et qui n'a pas d'analogie
« avec le droit de pêche ; que néanmoins, la dénomi-
« nation restrictive de *rivières navigables*, employée
« par la loi du 6 frimaire an VII, ayant fait naître
« depuis 1815 des contestations de fait et des dissi-
« dences d'opinion fréquemment renouvelées, il
« serait désirable qu'une nouvelle loi fût proposée
« aux Chambres sur cette matière, pour mettre un
« terme à toutes les incertitudes, particulièrement
« sur ce qui concerne les bacs desservant des com-
« munications vicinales ou communales, et sur quel-
« ques autres points où la démarcation des droits
« résultant de la propriété privée et de ceux dérivant
« de l'intérêt général n'est pas assez clairement
« établie par la législation existante ;

« Est d'avis : — 1° Qu'il convient de persévérer dans
« le mode d'application de la loi qui a été adopté jus-
« qu'ici, tel qu'il est développé dans les deux précé-
« dents avis du comité et dans le présent avis ; —
« 2° Que, néanmoins, l'administration doit user de
« son droit avec réserve, surtout lorsqu'il s'agit de

« cours d'eau non navigables ni flottables, et de bacs « existants dont les communes seraient en posses- « sion; — 3° Qu'il serait utile qu'un projet de loi fût « préparé pour fixer les droits de l'Etat, des com- « munes et des particuliers en matière de bacs, comme « on vient de le faire en matière de pêche flu- « viale (1). »

D'après la doctrine professée par le conseil d'Etat, ce n'est pas en vertu de la loi du 6 frimaire, c'est par application des principes fondamentaux du droit administratif, en ce qui regarde la voirie, que le droit de l'Etat relatif aux bacs et bateaux de passage s'étend aux cours d'eau non navigables. Cette remarque n'a pas seulement de l'importance quant aux contestations que peut soulever l'exercice de ce droit, elle a trait direct à une question particulière, celle de la nécessité d'une autorisation préalable pour l'établissement de bateaux affectés à un passage privé.

40. — L'art. 8 de la loi du 6 frimaire an VII, après avoir déclaré que les bateaux non employés à un passage commun, mais établis pour le seul usage d'un particulier, ou pour l'exploitation d'une propriété circonscrite par les eaux, ne tombent pas sous le coup des dispositions prises par le législateur, ajoute qu'on ne pourra en établir qu'*après avoir fait vérifier leur destination et fait constater qu'ils ne peuvent nuire à la navigation,* et dispose que les autorisations à cet effet, seront données par les administrations centrales, sur l'avis de l'administration municipale, mais qu'elles ne

(1) Cet avis jusqu'alors inédit, a été rapporté par MM. Macarel et Boulatignier. (Voy. *De la fortune publique*, t. I, p. 340.)

seront données qu'à titre provisoire, et devront être confirmées par le directoire exécutif (1).

Les ministres des finances et des travaux publics avaient depuis longtemps décidé que, pour plus de simplicité, les préfets statueraient définitivement sur l'avis des sous-préfets et des maires, et que la décision ne serait soumise à la sanction du ministre des finances que sur réclamation des tiers, des pétitionnaires eux-mêmes en cas de rejet de leur demande, ou enfin de l'administration ; et le décret sur la décentralisation a fait de *l'autorisation et de l'établissement des bateaux particuliers* une attribution expresse pour les préfets.

Voilà donc qui est clair. Les personnes qui veulent avoir sur une rivière navigable ou flottable un bateau pour leur usage exclusif, c'est-à-dire pour le service du permissionnaire, de sa famille et de ses domestiques, pour le transport des ouvriers et manœuvres reconnus nécessaires à l'exploitation de l'usine, de la manufacture ou des terres auxquelles la permission se rapporte, rédigent une demande dans laquelle elles ont soin d'indiquer, au moins approximativement, le nombre des personnes à transporter (Voy. circul. du min. des fin. du 28 déc. 1839), et l'adressent au préfet, qui statue sur l'avis du sous-préfet et du maire et sur celui de l'ingénieur en chef, et sauf le recours au ministre des travaux publics prévu et réglé par l'art. 6 du décret du 25 mars 1852 (2).

(1) Le particulier qui se sert d'un bateau pour son usage est en contravention par cela seul qu'il ne s'est pas muni d'une autorisation à cet effet (Ch. Crim. 18 juillet 1857 min. publ.)

(2) Les entrepreneurs de travaux publics et, par exemple, de digues à établir sur le bord de la rivière ou même d'un pont des-

Mais l'autorisation est-elle exigée pour les bateaux à établir sur les cours d'eau non navigables, aussi bien que pour ceux qu'il s'agit d'établir sur les rivières navigables ?

C'est ici que la remarque touchant l'opinion émise dans l'avis que nous venons de reproduire trouve son application. On ne saurait, sans faire violence au texte de la loi du 6 frimaire an VII, soutenir que l'art. 8 a en vue tous les cours d'eau navigables ou non. D'un autre côté, si une loi, la loi du 14 floréal an X, a réservé au gouvernement la détermination du nombre et de la situation des bacs ou bateaux de passage sur les rivières, fleuves et canaux sans distinguer entre les cours d'eau navigables et ceux qui ne le sont pas, cette loi, dont l'objet n'est que de pourvoir à la perception des taxes sur les bacs et bateaux, ne statue que pour les bateaux affectés à un passage public et est pleinement étrangère aux bateaux ou batelets d'usage purement privé. Il faut donc admettre que les riverains des cours d'eau non navigables ont conservé toute liberté d'établissement pour ces bateaux. Un arrêt de la cour de cassation du 9 juillet 1851 est formel en ce sens ; et cet arrêt n'a rien que de conforme à l'opinion exprimée par le conseil d'Etat lui-même dans l'avis du 2 avril 1829.

41. — Lorsque la régie a opéré, au nom de l'Etat,

liné à remplacer le bac, rentrent dans la classe des particuliers qui peuvent avoir un bateau pour leur usage, en vertu de l'art. 8 de la loi de frimaire. L'autorisation qu'ils obtiennent à cet effet, pour le transport de leurs ouvriers ou de leurs matériaux, ne peut donner ouverture à un droit à indemnité en faveur du fermier. (Voy. ordon. 7 févr. 1834, Bijon-Toncin; 25 sept. 1834, Gaulhier.)

la mainmise sur un bateau de passage, le propriétaire est incontestablement atteint dans ses droits, et la réclamation qu'il peut avoir à former se présente avec les caractères du contentieux administratif. Devant quelle autorité devra-t-il la porter? La loi n'a à cet égard institué aucune juridiction spéciale, on tombe par conséquent sous l'empire des règles générales qui font du ministre le juge de toute question qui n'a pas été attribuée à une autre autorité. Le propriétaire dépossédé, qui aura vu écarter sa plainte par le préfet, s'adressera, d'abord, au ministre des finances, et, en second lieu, s'il en est besoin, au conseil d'Etat. (Voy. ordon. 11 février 1836, de Chevreuse.)

Le conseil d'Etat, dans une ordonnance à la date du 15 nov. 1836, rendue sur la requête d'un sieur Got, après avoir reconnu et déclaré qu'un bac saisi par l'administration ne formait pas un bac public tombant sous l'application de la loi de frimaire, a renvoyé la partie devant les tribunaux comme seuls compétents pour prononcer la mainlevée de la saisie. On découvre sans peine le raisonnement qui sert de base à la décision. On s'est dit que, puisque l'arrêté préfectoral était pris en dehors des termes de la loi de frimaire, il tombait dans la classe des actes attentatoires à la propriété privée et appelait la répression du juge gardien de la propriété. Cette conséquence rigoureuse des principes généraux devrait, en effet, être suivie si le préfet avait prétendu agir, tout à la fois, en vertu de la loi de frimaire et en vertu d'un droit de propriété résultant de toute autre loi, car, la question une fois jugée dans son rapport avec la loi de frimaire, il resterait encore à examiner les moyens puisés

dans les dispositions du ressort des tribunaux ordinaires. Mais, lorsque le préfet n'invoquera que la loi de frimaire, lorsqu'il déclarera n'avoir entendu agir que dans les termes et par application de cette loi, le juge administratif, en décidant que le droit invoqué par le préfet n'existe pas, n'aura-t-il pas déclaré, virtuellement, l'illégalité de la saisie? Pourquoi donc, à quelle fin, dans quel but réduire la partie à subir un circuit d'action pour venir réclamer du juge civil la mainlevée de la saisie, conséquence nécessaire de la décision rendue par le juge administratif? Dans l'esprit de la loi du 6 frimaire, l'acte intervenu pour effectuer la prise de possession constitue un acte d'une nature toute particulière dont le sort est exclusivement régi par les règles spéciales de la matière; n'est-il pas manifeste, dès lors, que l'attribution faite à l'autorité administrative de l'appréciation de la légitimité de la *mainmise* comprend le pouvoir d'annuler les actes dont l'objet est de l'opérer, et, spécialement, de prononcer la mainlevée de la saisie?

42. — La compétence administrative n'est pas moins certaine pour la réclamation relative à l'indemnité. Les détenteurs ou propriétaires étant soumis à produire leurs titres et à justifier du droit en vertu duquel ils détiennent et possèdent devant l'administration, on ne concevrait pas qu'une autre autorité eût été appelée à reconnaître le droit à une indemnité qui en peut dériver. Quant à la liquidation, le mode en est tracé par les art. 5 et 6 qui disposent qu'il sera procédé à une estimation par deux experts nommés l'un par le détenteur ou propriétaire, l'autre par le préposé de la régie, et, en cas de partage, par un tiers-

expert nommé par le préfet, et que cette estimation fixera la valeur dont le remboursement sera dû au détenteur ou propriétaire.

Art. 2. — Organisation du service des bacs et bateaux.

43. — Mise en ferme des droits de bacs et bateaux.
44. — Concession de leur exploitation à des communes.
45. — De la compétence pour toutes les questions relatives à l'exécution du bail à ferme.
46. — Liquidation des plus-values ou des moins-values en fin de bail.
47. — Tarif du péage — Exemptions.
48. — Obligation du batelier de passer les voyageurs qui se présentent.

43. — La perception des droits de bacs et bateaux est mise en location par la voie des enchères publiques, d'après les ordres et instructions du ministre des finances et à la diligence du préfet. Les fermiers sont chargés du service du passage à des conditions réglées par le procès-verbal d'adjudication. Les plus ordinaires ont trait au nombre de mariniers nécessaire à chaque bateau, ainsi qu'au nombre, à la forme, à la dimension et construction des bateaux.

L'adjudicataire est tenu d'acquitter dans le mois de son adjudication, soit entre les mains des détenteurs dont les droits seraient reconnus, soit au Trésor public, à défaut du propriétaire, le prix fixé pour la valeur du matériel ; au moyen de ce paiement, il devient lui-même propriétaire des objets qui le composent, sous l'obligation de les entretenir et transmettre en bon état, à l'expiration de son bail, au nouveau fermier, lequel, à son tour, lui en paie le prix suivant

l'estimation qui en est faite à ce moment. (Voy. art. 28 et 29 de la loi du 6 frim.)

44. — Dans quelques cas, l'administration concède aux communes l'exploitation de bacs établis sur leur territoire ; mais cela n'a guère lieu que pour les passages dont les frais dépassent les produits ; et, même dans ces cas exceptionnels, il résulte du principe que le droit de bac est un droit souverain et ne saurait tomber dans le domaine privé, que la concession est toujours révocable au gré de l'administration. (Voy. ord. du 18 juin 1826, commune d'Andé.)

45. — Il est dit, dans l'art. 85 de la loi du 6 frim. an VII : « S'il se trouve des réparations ou des reconstructions à faire auxquelles les adjudicataires « soient assujettis, ils y seront contraints par les « administrations centrales, ainsi et par les mêmes « voies que pour les autres entreprises nationales. » Une disposition si précise met hors de doute la compétence pour les travaux d'établissement, de renouvellement ou d'entretien des bacs et bateaux. Les contestations qui s'y rattachent doivent être portées devant le conseil de préfecture, et ne peuvent être portées que devant lui. Mais ces contestations ne sont pas, à beaucoup près, les seules qui soient de nature à surgir au cours de l'exécution du contrat passé entre l'Etat et l'adjudicataire. S'agit-il de décider s'il doit être établi un ou plusieurs bateaux de passage, dans quelle direction du fleuve, à quels terrains ils doivent être fixés, quelle doit être la dimension des cordages, et quels instruments, hommes, chevaux, machines et procédés il faut employer, la question veut une interprétation du contrat, et on a à se de-

mander à quelle autorité il appartient de la donner. La difficulté est plus grave encore si la contestation est pleinement étrangère au service du passage et n'a trait, par exemple, qu'à l'évaluation du matériel remis en fin de bail ou à des indemnités réclamées par les fermiers.

La jurisprudence s'est longtemps montrée incertaine et variable. Sa tendance a d'abord été de faire prévaloir la compétence administrative. Elle visait, indépendamment de l'art. 35, les art. 31, 40 et 70 de la loi du 6 frimaire an VII ; elle constatait que les contestations prévues par ces diverses dispositions de la loi étaient attribuées aux administrations centrales ; et elle en concluait que, pour l'exécution du contrat entre le fermier et l'Etat, la compétence de ces administrations, aujourd'hui remplacées en tant que juridictions, par les conseils de préfecture, était de règle. (Voy. ordon. 6 juillet 1825, Dubaut ; 6 sept. 1826, Dufour ; 18 fév. 1829, Dufourd). Plus tard, entraînée, sans doute, par le principe que l'application des baux administratifs dépend du domaine des tribunaux civils, elle s'est attachée à la dénomination et à la forme du contrat usité pour assurer le service des passages d'eau ; elle n'a vu dans ce contrat qu'un bail, et elle a jugé que toute contestation qui ne mettait pas l'établissement et la sûreté du passage en question, ne devait pas être considérée comme réservée par la loi de frimaire, et était du ressort des tribunaux civils. (Voy. ord. 22 oct. 1830, Matignon ; 25 avril 1834, Ancel ; 9 août 1836, Salers). Enfin, de plus récentes décisions reviennent sur cette distinction. Une ordonnance, à la date du 16 juillet 1840,

vise l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, et décide qu'aux termes de cet article, la demande d'un sieur Miozé, tendant à lui faire obtenir une réduction du prix annuel de son bail, à titre d'indemnité pour le dommage qu'il éprouve par suite de la création de digues submersibles dans la rivière sur laquelle est établi le bac dont il est fermier, est de la compétence du conseil de préfecture. Une autre ordonnance du 26 avril 1844, conçue en termes identiques, proclame également la compétence du conseil de préfecture pour une demande d'indemnité fondée sur le préjudice résultant, pour la compagnie du bateau à manége de Cubzac, de l'établissement du pont suspendu de Cubzac. Une troisième ordonnance, rendue le 26 janvier 1850, sur la requête d'un sieur Cartier et autres, consacre la même doctrine pour les questions de plus ou moins-value du matériel en fin de bail ; on y lit « que la réclamation dirigée par le préfet du département de l'Eure contre le sieur Cartier et autres « fermiers de passages d'eau tendait à faire décider « qu'ils seraient tenus de payer la moins-value, en « fin de bail, du matériel à eux remis pour le service « desdits passages ; que l'entretien et la réparation « de ce matériel, qui étaient mis à leur charge par « les baux, avaient pour objet un service public de « grande voirie, et qu'aux termes des dispositions « combinées de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII « et des art. 31 et 35 de celle du 6 frimaire an VII, il « appartient aux conseils de préfecture de statuer « sur les contestations relatives à ce matériel. » Ces trois dernières décisions ont cela de remarquable qu'elles portent la discussion sur un terrain tout

nouveau. Le conseil d'Etat en est arrivé à se dégager des considérations tirées du nom et de la forme de l'acte, pour ne se préoccuper que de l'objet du contrat, que du but que l'Etat se propose en assurant l'exploitation des bacs et bateaux, et nous croyons, en effet, que c'est à ce point de vue beaucoup plus élevé qu'il faut se placer pour résoudre la difficulté.

Certes, on ne peut supposer un instant que les passages d'eau appartiennent à l'Etat au même titre que les immeubles productifs dont il est propriétaire. Ils ne lui appartiennent qu'au même titre que les fleuves sur lesquels ils sont établis ou les routes qu'ils servent à relier. Ils font essentiellement partie, non du domaine ordinaire, mais du domaine public. La mission de l'Etat, à l'égard des passages d'eau, est celle-là même qui lui incombe pour tout ce qui tient à la voirie. L'administration dans l'acte qui pourvoit à l'exploitation d'un bac, pas plus que dans l'acte de concession d'un pont à péage, n'a en vue ni la création, ni la perception d'un revenu ; l'objet principal, l'objet unique de l'acte est de satisfaire à un besoin de la circulation, et la destination du produit même que l'exécution doit donner n'est que de couvrir les dépenses de l'*entreprise*. Entreprise, c'est là, en effet, le mot qui convient ; que la forme du contrat soit celle d'un bail ou d'une concession, il n'y a toujours au fond qu'une entreprise, l'entreprise d'un service public, d'un service de voirie ; et ceci démontré, la compétence n'est plus douteuse, il est de toute évidence que c'est au conseil de préfecture qu'il appartient de connaître de l'exécution du contrat. La juridiction administrative est de droit commun pour les

contestations intéressant les services publics. Les lois qui attribuent spécialement aux conseils de préfecture, le contentieux des travaux publics et les difficultés en matière de voirie sont; d'ailleurs, incontestablement applicables au marché passé à l'effet de pourvoir à l'établissement, à l'entretien et à la manœuvre d'un bac, ce qui implique un travail public, et à la conservation d'un moyen de communication entre deux parties de route ou de chemin vicinal, ce qui implique un service de voirie. La loi du 6 frimaire an VII elle-même viendrait, au besoin, confirmer cette solution. Les art. 31 et 35 autorisent à dire que l'application de la loi sur les bacs et bateaux a été confiée aux administrations centrales; or, on sait que les conseils de préfecture ont hérité de leurs attributions contentieuses.

Un arrêté de conflit pris par le préfet de l'Eure a donné lieu à une décision du tribunal des conflits, du 7 nov. 1850, qu'il faut citer. Le tribunal vise les lois du 6 frimaire an VII, du 16 sept. 1807, du 12 vend. an VIII, des 13 frim. et 28 pluv. an VIII, 14 floréal an X et 17 avril 1832, et dit : « Considérant que par son « assignation, en date du 3 janvier 1850, le sieur « Perriat concluait à ce que l'Etat fût condamné à lui « remettre deux barques pour le service du bac du « port de Lahontan, et, à défaut de cette remise, à « lui payer pour chaque jour de retard une indem- « nité à apprécier par experts, et aux dépens; que « les contestations qui s'agitent entre l'Etat et les « fermiers d'un bac, relativement à la fourniture ou « au remplacement du matériel affecté au service « public des passages d'eau, intéressent à la fois la

« grande voirie et la police de la navigation, et « doivent, sous ce double rapport, être soumises, « aux termes des lois susvisées, à la juridiction ad- « ministrative ; — l'arrêté de conflit est confirmé. » Le tribunal a grand soin de ne pas aller au-delà du litige. La raison qui l'amène à se prononcer pour la compétence administrative est, toutefois, très-ouvertement prise dans l'intérêt de la contestation pour la grande voirie et la police de la navigation, et sa décision vient, par conséquent, à l'appui de la doctrine qui fait du conseil de préfecture le juge de toutes les difficultés relatives à l'exécution du marché (1).

46. — La liquidation des plus-values ou moins-values, en fin de bail, du matériel des bacs est faite par les ingénieurs des ponts et chaussées et soumise à l'approbation des préfets. (Voy. décr. du 25 mars 1852, art. 4, tableau D). Mais il ne faut pas se méprendre sur la portée de la mesure à laquelle le préfet est appelé, dans ce cas, à procéder. L'arrêté qui déclare le fermier débiteur ou créancier de la somme liquidée a simplement pour objet de mettre l'administration des contributions indirectes à même de poursuivre le recouvrement de cette somme ou d'en effectuer le remboursement, suivant qu'elle est créancière ou débitrice, et ne constitue qu'un simple acte d'instruction administrative qui ne fait point obstacle à ce que le conseil de préfecture soit, s'il y a lieu, saisi d'une réclamation contre la liquidation. (Voy. décr. 7 mai 1852, Paturot).

(1) Depuis, ce principe a été formellement consacré dans son application aux questions de plus-value ou de moins-value, par un décret que nous allons mentionner dans le numéro suivant.

47. — Le tarif du péage est déterminé par le gouvernement, pour chaque passage d'eau, dans la forme voulue pour les règlements d'administration publique ; et il est enjoint au concessionnaire de l'afficher, d'une manière apparente, de l'un et de l'autre côté de la rivière. (Voy. L. 6 frim. an VII, art. 30, et L. 14 floréal an X, art. 10.)

L'obligation de payer la somme portée au tarif est générale et absolue. Elle est due par quiconque ne se trouve pas dispensé du payement des droits par une disposition expresse de la loi ou une stipulation du cahier des charges de l'adjudication. (Ch. Crim. 16 mai 1861, Bayard de la Vingterie).

L'art. 50 de la loi du 6 frimaire exempte les juges, les juges de paix, administrateurs, commissaires du gouvernement, ingénieurs des ponts et chaussées, lorsqu'ils se transportent pour raison de leurs fonctions respectives ; les cavaliers et officiers de gendarmerie, les militaires en marche, les officiers lors de la durée et dans l'étendue de leur commandement.

D'après le modèle de cahier des charges arrêté par le ministre des finances sous la date du 7 avril 1835, l'administration stipule, ordinairement, dans les décrets de concession, que le préfet du département, le sous-préfet de l'arrondissement, les maires, les procureurs impériaux, les greffiers des justices de paix, les ministres des différents cultes reconnus par l'Etat, les ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées, les agents voyers, les employés des contributions indirectes, les agents forestiers, les préposés et agents des douanes, les employés des lignes télégraphiques,

les gendarmes ne seront pas assujettis au paiement du droit, lorsqu'ils voyageront dans l'exercice de leurs fonctions, non plus que les militaires de tous grades voyageant en corps ou séparément (à charge par eux, dans ce dernier cas, de présenter une feuille de route ou un ordre de service); les courriers du gouvernement, les malles-poste, les facteurs ruraux faisant le service des postes, les élèves allant à l'école communale ainsi qu'à l'instruction religieuse, ou en revenant, les prévenus accusés ou condamnés conduits par la force publique, les receveurs des communes, les préposés d'octroi, les voitures et chevaux et autres bêtes de somme servant au transport des munitions de guerre, des vivres de l'armée et des militaires malades, les gardes nationaux marchant en détachement ou isolément pour le service public ne seront pas soumis à la taxe.

La loi a pris soin de dire que ni les entrepreneurs d'ouvrages et fournitures pour le compte de l'Etat, ni ceux des chariots à la suite des troupes ne sont dispensés du paiement des droits portés au tarif. (Voy. l. 6 frim. an VII, art. 49.)

48. — Les prescriptions réglementaires insérées aux décrets de concession, fixent toujours un temps au-delà duquel le batelier ne peut pas se refuser à passer le voyageur isolé. Il doit transporter, pour le droit simple, toute personne seule qui aura attendu le retour ou le départ du bac, ou seulement une demi-heure, si le passage n'est desservi que par un passe-cheval ou batelet; mais les fonctionnaires ou agents publics, dans l'exercice de leurs fonctions, sont passés sans délai.

Les fermiers ne sont, d'ailleurs, tenus de passer avant le lever ou après le coucher du soleil que les juges de paix, maires, adjoints ou officiers de police, les agents des douanes et des contributions indirectes, et la gendarmerie.

Art. 3. — Police des passages d'eau.

49. — La police des bacs et bateaux appartient au préfet.
50. — Mesures de police.
51. — Répression des infractions.
52. — Peines spéciales établies par la loi contre le fermier pour contravention aux dispositions de police et pour exactions, contre les tiers pour refus de paiement.

49. — La police des bacs et bateaux appartient au préfet du département dans l'étendue duquel le passage est situé. Pour les passages communs à deux départements limitrophes, la police est attribuée au sous-préfet de l'arrondissement de la commune la plus voisine ; en cas d'égalité de distance, la population la plus forte l'emporte. (Voy. art. 31 de la loi du 6 frim.)

50. — Les mesures de police sont consacrées par des réglements et ont particulièrement pour objet la fixation du temps durant lequel la communication sera suspendue et l'obligation pour les mariniers chargés du service de ne point s'éloigner du lieu du passage. Dans certaines localités où les intérêts du commerce exigent une communication non interrompue, il est pourvu à un service de *veilleurs* ou *quarts* pour le passage de nuit. (Voy. art. 42, 43 et 44.)

51. — La répression des infractions aux règles portées pour la police des bacs et bateaux est de la compétence de l'autorité judiciaire. (Voy. art. 31.)

C'est vainement qu'un militaire, un officier revendiquerait la compétence du Conseil de guerre. La poursuite porte essentiellement sur des intérêts civils ; elle tend à des réparations pécuniaires étrangères, par leur nature, aux attributions de l'autorité militaire. (Ch. Crim. 8 mai 1857, Baucompré.)

52. — Voici quelques peines spéciales établies par la loi.

Aux termes de l'art. 51, les adjudicataires, mariniers et autres employés au service des bacs sont responsables en leur propre et privé nom des suites de leur négligence à se conformer aux dispositions de police contenues dans la loi ou imposées par le préfet et sont, de plus, condamnés, pour chaque contravention, à une amende de la valeur de trois journées de travail.

S'ils exigent des sommes autres et plus fortes que celles portées aux tarifs, le juge de paix du canton doit, sur la plainte des parties ou la poursuite du maire, les condamner à restituer et, en outre, par forme de simple police, à une amende de la valeur de une à trois journées de travail et à un emprisonnement de un à trois jours. En cas de récidive, la poursuite a lieu devant le tribunal de police correctionnelle ; et s'il y a eu menaces, injures, violences ou voies de fait, la condamnation porte une amende qui peut aller jusqu'à 100 fr. ; et un emprisonnement qui ne peut excéder trois mois. (Voy. art. 52 et 53.)

Pour garantir les intérêts des adjudicataires, la

loi a soumis celui qui se soustrait au paiement du droit à la restitution et à une amende de la valeur d'une à trois journées de travail qui est prononcée par le juge de paix (1). En cas de récidive, ce juge prononcera, en outre, un emprisonnement de un à trois jours avec affiche du jugement aux frais du contrevenant. Enfin, les injures, menaces, violences ou voies de fait donnent lieu à une poursuite correctionnelle et entraînent une condamnation à une amende qui peut aller jusqu'à 100 fr. et à un emprisonnement de trois mois au plus. (Voy. art. 56 et 57.)

Ces dispositions ne sont, d'ailleurs, applicables qu'aux faits qui se sont produits dans le port du bac dont l'étendue doit être déterminée par l'ingénieur en chef et indiqué par des bornes placées aux frais du concessionnaire. (Voy. Ch. Crim. 8 février 1856, Ozanne.)

CHAPITRE TROISIÈME.

DES BOIS ET FORÊTS.

Préliminaires.

53. — Définition. — Importance de la richesse forestière, et avantages dont elle est la source.
54. — La nécessité d'une législation spéciale a été reconnue de tout temps. — Historique.

(1) Celui qui passe à gué au-dessus ou au-dessous du bac, ne peut être considéré comme étant en contravention. (Voy. cour de cass., arrêt 25 oct. 1822.)

55. — Création des maîtres et grands maîtres. — Création de la table de marbre, siége de juridiction forestière.
56. — Développement de la législation forestière sous Louis XIV. — Ordonnance de 1669.
57. — Lois des 7-11 sept. 1790 et 29 sept. 1791.
58. — Insuffisance de cette législation. — Elle est remplacée, en 1827, par le Code forestier.
59. — Le Code forestier ne contient que ce qui est du domaine de la législation. — Tout ce qui est de l'ordre purement réglementaire est placé dans l'ordonnance d'exécution rendue le 1er août 1827.
60. — Economie et bases de la loi actuelle. — Division de la matière.

53. — Sous la dénomination générale de *bois* et *forêts*, deux mots qui sont synonymes, on comprend tous les terrains plantés d'arbres de diverses espèces, qui appartiennent soit à l'État, soit à des communes ou à des établissements publics, soit à des particuliers. Les terrains plantés d'arbres fruitiers ne sont pas compris sous cette dénomination. La distinction a son utilité, en ce que les règles qui vont être exposées ne s'appliquent qu'aux essences *forestières* proprement dites.

Les bois et forêts sont une source importante de la richesse publique. L'agriculture, l'architecture, la marine, presque toutes les industries, disait M. de Martignac dans son rapport à la chambre des députés le 29 décembre 1826, y cherchent des aliments et des ressources que rien ne pourrait remplacer. Nécessaires aux individus, les forêts ne le sont pas moins aux États : c'est dans leur sein que le commerce trouve ses moyens de transport et d'échange ; c'est à elles

que le gouvernement demande des éléments de protection, de sûreté et de gloire.

54. — A côté de ces avantages incontestables que présentent les bois et forêts, et qui s'adressent aussi bien aux industries privées qu'aux besoins de l'État, se place, comme une sorte de contradiction, le mode de croissance qui leur est propre, la lenteur de leur production. Cette circonstance devait nécessairement exercer une décisive influence sur la législation. La richesse forestière n'eût-elle pas été, en effet, bientôt anéantie si, comme les propriétés d'une autre nature, elle eût été abandonnée à la merci de l'intérêt personnel du propriétaire? Les besoins de l'industrie qui se renouvellent sans cesse et tendent toujours à s'accroître, le chauffage, les constructions sont des éléments continuels de consommation auxquels les ressources naturelles du sol auraient fini par ne plus suffire, si la consommation et la production n'eussent été sagement combinées et équilibrées. Le législateur y a pourvu par une législation en quelque sorte exceptionnelle, par des mesures protectrices d'une nature particulière, par une gestion spéciale.

55. — La nécessité d'une législation appropriée à la nature de ces biens a été reconnue dès les temps les plus reculés : on découvre déjà dans les Capitulaires de Charlemagne les traces d'une législation spéciale pour les forêts.

En 1280, Philippe le Hardi prescrivit des règles pour l'administration des forêts ; et, étendant sa vigilance sur les usages dans les bois, cette cause de ruine de la richesse forestière, il s'attacha à la circonscrire

autant que possible en chargeant les officiers établis pour la régie des forêts de délivrer aux usagers les bois nécessaires pour leur usage, dans les lieux les plus convenables pour l'aménagement. En 1291, Philippe le Bel, appréciant encore mieux les avantages que pouvaient procurer les bois, en confia l'administration à des maîtres qui furent créés à cet effet et auxquels on donna en même temps la police et la manutention des étangs du domaine et des rivières. En 1360, Charles V créa la charge de grand maître des eaux et forêts. C'est à cette époque que remonte l'institution de la table de marbre, siége général de la juridiction forestière. Toutes ces lois, et bien d'autres encore, furent réunies en 1515 par François Ier qui en ajouta de nouvelles. Sous Charles IX, l'attention du pouvoir, qui n'avait eu jusque-là pour objet que les bois composant le domaine du roi, commença de s'étendre à l'universalité des bois répandus sur le territoire.

Toutefois, ce ne fut que sous le règne de Louis XIV que la législation reçut son entier développement ; de nouveaux besoins avaient surgi ; le commerce maritime de la France qui s'était prodigieusement accru faisait sentir l'importance d'une marine royale, et il fallait pourvoir aux besoins de la consommation dans le présent et assurer des moyens de construction pour l'avenir. De là, l'ordonnance de 1669 ; cette grande œuvre de Colbert et de vingt et un commissaires, qu'il avait choisis parmi les forestiers les plus habiles et les plus érudits, réunit toutes les dispositions utiles répandues dans les nombreux édits qui l'avaient précédée, et présenta ainsi un ensemble de législation forestière.

56. — L'ordonnance de 1669, qui fut suivie de plusieurs déclarations et arrêts du conseil rendus pour en expliquer ou corriger quelques dispositions, a seule régi les bois et forêts jusqu'à la révolution de 1789. Après la révolution, la première loi importante sur les forêts est celle des 7-11 septembre 1790 ; elle abolit les maîtrises et sépara l'administration et la juridiction en matière d'eaux et forêts. Peu de temps après, une loi du 29 septembre 1791 organisa l'administration des bois des communes et des établissements publics ; mais pour toutes les dispositions auxquelles il n'était pas expressément dérogé, l'ordonnance de 1669 continua d'être en vigueur.

57. — Si remarquables qu'elles soient comme monuments de législation, l'ordonnance de 1669 et la loi du 29 septembre 1791 étaient évidemment incomplètes ; on le reconnut et, dès l'année 1823, une commission spéciale fut chargée de réunir les différents textes et les principes de la jurisprudence, pour en former un corps de dispositions homogènes embrassant tout le système forestier. Le projet élaboré par cette commission et révisé par deux autres commissions successives, projet dans lequel se trouvait résumée l'expérience de plusieurs siècles, fut présenté aux chambres avec un remarquable exposé de motifs, par M. le vicomte de Martignac, et promulgué le 31 juillet 1827 comme loi de l'État : c'est le *Code forestier*.

58. — Ce code, il faut le remarquer, ne contient que ce qui est du domaine de la loi. Le législateur de 1827 n'a pas voulu confondre, comme l'avaient fait l'ordonnance de 1669 et la loi de 1791, ce qui appartenait à la loi et ce qui était du ressort du réglement,

et, séparant ces deux objets, il a placé le premier dans le Code et a relégué le second dans l'ordonnance d'exécution rendue le 1er août de la même année. Sage séparation, qui, selon la remarque de M. Dupin, est de nature à rendre plus facile l'étude et l'application de la loi.

59. — Le Code forestier, avec l'ordonnance réglementaire du mois d'août, constitue désormais le corps de la législation forestière; l'art 218 de ce Code abroge, en effet, toutes les lois, édits, déclarations intervenus sur cette matière, à quelque époque que ce soit. Toutefois, fidèle au principe de *non-rétroactivité* des lois, le même article 218 déclare que le Code forestier respecte les droits *acquis* et que ses dispositions ne s'appliquent qu'à *l'avenir*. L'ordonnance d'exécution du 1er août 1827, qui ne saurait prétendre à plus de stabilité que tout autre acte de nature purement réglementaire, a d'ailleurs subi quelques modifications dans certaines de ses parties.

60. — Dans l'économie de la loi actuelle, il existe deux régimes différents : l'un qui est le régime forestier proprement dit et auquel s'appliquent particulièrement les dispositions qu'elle a établies ; l'autre qui en est indépendant sous un grand nombre de rapports. D'après cela, et en suivant la distinction sur laquelle repose le système de la loi, nous nous occuperons d'abord, dans deux sections séparées, des bois et forêts auxquels s'applique le régime forestier, et de ceux qui n'y sont pas soumis. Nous parlerons ensuite de la police et conservation des bois et forêts.

SECTION PREMIÈRE.

DU RÉGIME FORESTIER ET DES BOIS QUI Y SONT SOUMIS.

61. — Etendue et division du sol forestier. — Transition.

61. — Le sol forestier tel qu'il a été réduit par diverses circonstances, est aujourd'hui d'une étendue de 9,325,985 hectares, qui se répartit ainsi : forêts du domaine de l'Etat, régies par le département des finances 1,111,759 hectares ; forêts affectées à la dotation de la Couronne 67,202 hectares ; forêts des communes et établissements publics 2,020,185 hectares ; bois et forêts des particuliers 6,126,839 hectares.

1° Les bois et forêts qui font partie du domaine de l'Etat ; 2° ceux qui font partie du domaine de la couronne ; 3° ceux qui sont possédés à titre d'apanages et de majorats réversibles à l'État ; 4° les bois et forêts des communes et des sections de communes ; 5° ceux des établissements publics ; 6° les bois et forêts dans lesquels l'État, la couronne, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers (Voy. art. 1, C. forestier) sont soumis à certaines règles, basées sur la science, l'art et l'expérience, dont le but est d'assurer la conservation des bois et forêts et leur exploitation la plus avantageuse.

Ces règles qui sont relatives à l'organisation forestière et à la garde des bois, à la délimitation et au bornage, à l'aménagement, à l'exploitation, aux servitudes, ces règles, disons-nous, constituent, dans leur ensemble, ce qu'on nomme le régime forestier. Nous allons les parcourir successivement :

Art. 1. – Administration forestière. — Garde des bois et forêts.

62. — Nécessité d'une administration spéciale. — Elle est organisée par l'ordonnance du 1er août 1827, et par plusieurs dispositions réglementaires subséquentes.
63. — Conseil d'administration. Il agit sur tout le territoire au moyen de conservations forestières.
64. — Cette organisation est complétée par l'institution d'une école forestière.
65. — Garanties auxquelles sont astreints les agents forestiers.
66. — Des agents et gardes des forêts de la couronne.
67. — De ceux des communes et établissements publics. — Nomination.
68. — De ceux des bois et forêts dans lesquelles l'Etat, la couronne et les communes ont des droits de propriété indivis.

62. — La première condition pour la conservation de la propriété forestière, c'était, sans contredit, l'institution d'une administration spéciale qui fût chargée d'exercer une surveillance incessante sur toutes les parties du sol forestier, et d'y agir, soit pour l'amélioration des forêts, soit pour assurer la répression des délits qui pourraient y être commis. Fondée par l'ordonnance de 1669 et maintenue par la loi de 1791, cette administration a été définitivement organisée par l'ordonnance du 1er août 1827. Une ordonnance du 5 janvier 1831, qui substitue un conseil d'administration au directeur général, celle du 10 mars de la même année sur l'instruction et le mode de décision des affaires, non plus que les ordonnances de 1832 et 1833, qui ont divisé la France en un certain nombre de conservations forestières, n'ont point changé les bases du système institué par l'ordonnance de 1827.

63. — Les attributions conférées à l'administration forestière sont exercées, sous l'autorité du ministre des finances, par une direction générale. Le directeur, nommé par le chef de l'État, est assisté de deux administrateurs formant avec lui le conseil d'administration qu'il préside ; il dirige et surveille toutes les mesures relatives au service, et il rend compte au ministre des finances des résultats de toutes ses opérations. C'est là le haut conseil, le centre de l'administration, qui régit tout le territoire forestier de la France au moyen des conservations établies sur divers points.

Les conservations sont au nombre de trente-cinq (1),

(1) 1re conservation, *Paris*, Oise, Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise. — 2e *Rouen*, Eure, Seine-Inférieure. — 3e *Dijon*, Côte-d'Or. — 4e *Nancy*, Meurthe. — 5e *Strasbourg*, Bas-Rhin. — 6e *Colmar*, Haut-Rhin. — 7e *Amiens*, Aisne, Nord, Pas-de-Calais, Somme. — 8e *Troyes*, Aube, Yonne. — 9e *Epinal*, Vosges. — 10e *Châlons*, Ardennes, Marne. — 11e *Metz*, Moselle — 12e *Besançon*, Doubs. — 13e *Lons-le-Saulnier*, Jura. — 14e *Grenoble*, Isère, Loire, Rhône, — 15e *Alençon*, Calvados, Eure-et-Loire, Manche, Mayenne, Orne, Sarthe. — 16e *Bar-le-Duc*, Meuse. — 17e *Mâcon*, Ain, Saône-et-Loire. — 18e *Toulouse*, Ariége, Haute-Garonne, Lot, Tarn-et-Garonne. — 19e *Tours*, Indre-et-Loire, Loiret, Loir-et-Cher, — 20e *Bourges*, Cher, Indre, Nièvre. — 21e *Moulins*, Allier, Creuse, Puy-de-Dôme. — 22e *Pau*, Gers, Pyrénées (Basses), Pyrénées (Hautes). — 23e *Rennes*, Côtes-du-Nord, Finistère, Ile-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Morbihan, Maine-et-Loire. — 24e *Niort*, Charente, Charente-Inférieure, Deux-Sèvres, Vendée, Vienne. — 25e *Carcassonne*, Aude, Pyrénées-Orientales, Tarn. — 26e *Aix*, Basses-Alpes, Bouches-du-Rhône, Vaucluse. — 27e *Nîmes*, Ardèche, Gard, Hérault, Lozère. — 28e *Aurillac*, Aveyron, Cantal, Corrèze, Haute-Loire, Haute-Vienne. — 29e *Bordeaux*, Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne. — 30e *Ajaccio*, Corse. — 31e *Chaumont*, Haute-Marne.

et se subdivisent en inspections et cantonnements dont le nombre et les circonscriptions sont fixés par le ministre des finances.

Chaque inspection comprend plusieurs cantonnements. A la tête de l'un des cantonnements est un sous-inspecteur ; aux autres sont préposés des gardes généraux ou des gardes généraux adjoints, ayant sous leurs ordres des brigadiers, gardes simples et gardes cantonniers (Voy. ord. 1er août 1827, art. 11 et 31 ; arr. du 27 juillet 1844).

64. — Enfin, cette organisation est complétée par l'institution d'une *École forestière*, destinée à former des agents instruits dans les connaissances nécessaires à l'administration des forêts, et dont le siége est à Nancy. Son organisation est réglée par l'ordonnance de 1825 qui fixe le nombre des élèves, les conditions d'admission et le programme des études (Voy. art. 40 à 55). Depuis, les ordonnances des 21 octobre 1838 et 17 décembre 1844, un arrêté du Directeur général du 24 novembre 1857 et un décret du 2 janvier 1861 relatif aux conditions d'admission ont modifié quelques-unes des dispositions de l'ordonnance organique.

Des écoles secondaires qui devaient être créées pour les gardes et autres préposés n'ont pas encore été organisées ; il y a seulement des cours pour former des gardes généraux adjoints, mais leur institution ne résulte que d'une mesure d'administration intérieure.

65. — Les agents forestiers, en général, sont astreints à des garanties, dont les principales sont :

— 32e *Vesoul*, Haute-Saône. — 33e *Chambéry*, Haute-Savoie, Savoie. — 34e *Nice*, Alpes-Maritimes, Var. — 35e *Valence*, Drôme, Hautes-Alpes.

l'âge de 25 ans au moins, le serment prêté devant le tribunal civil et enregistré au greffe, l'incompatibilité de leurs fonctions avec toute autre fonction administrative et judiciaire.

66. — Les agents et gardes des forêts de la couronne sont en tout assimilés aux agents et gardes de l'administration forestière, tant pour l'exercice de leurs fonctions que pour la poursuite des délits et contraventions.

67. — Quant aux communes et aux établissements publics, ils entretiennent, pour la conservation de leurs bois, le nombre de gardes particuliers qui est déterminé par le maire et les administrateurs des établissements, sauf l'approbation du préfet, sur l'avis de l'administration forestière. Les gardes sont, d'ailleurs, aux termes du décret sur la décentralisation, du 25 mars 1852, nommés par le préfet, sur la présentation du conservateur des forêts. (Voy. *suprà*, t. I. n° 612, p. 520.)

Les gardes des bois des communes et des établissements publics sont en tout assimilés aux gardes des bois de l'Etat, et soumis à l'autorité des mêmes agents ; ils prêtent serment dans les mêmes formes, et leurs procès-verbaux font également foi en justice pour constater les délits et contraventions commis même dans les bois soumis au régime forestier, autres que ceux dont la garde leur est confiée. (Voy. C. for., art. 99.)

68. — En ce qui concerne les gardes de bois et forêts dans lesquels l'Etat, la couronne, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers, et qui, à

ce titre, sont soumis au régime forestier, c'est l'administration forestière qui les nomme, règle leur salaire et a seule le droit de les révoquer. Mais les frais de garde sont supportés par le domaine et les les copropriétaires, chacun dans la proportion de ses droits. (Voy. C. for., art. 1er, § 6, art. 113 et suiv. (1).

Art. 2. — Délimitation et bornage des bois soumis au régime forestier.

69. — Définition.
70. — La délimitation et le bornage s'appliquent à tous les bois soumis au régime forestier, sauf certaines formalités.
71. — Délimitation partielle.
72. — Délimitation générale. — Nature de l'acte de délimitation.
73. — Compétence.

69. — Le Code forestier distingue, avec raison, la *délimitation* du *bornage*. Ce sont, en effet, deux opérations successives et différentes, qu'on a le tort de confondre souvent dans le langage. La délimitation consiste dans la reconnaissance et la fixation, à l'aide d'un plan topographique, de la ligne séparative entre deux ou plusieurs immeubles. Le bornage est l'opération qui a pour objet de constater, par des signes matériels extérieurs placés sur la ligne séparative, l'accomplissement et le résultat de la première opération (2). Toute séparation effectuée sans avoir été précédée d'une délimitation préalable, selon les formalités prescrites, serait une opération sans valeur.

(1) Quant aux gardes des bois des *particuliers*, voy. plus loin.

(2) Ces signes sont, indépendamment des bornes proprement dites, des fossés d'angles ou des fossés continus.

70.— Les articles 8 à 14 du Code forestier, relatifs aux délimitations et bornages, n'ont trait, conformément au titre même de la loi, qu'aux bois et forêts mêmes de l'Etat. Toutefois, les règles qu'ils établissent sont applicables aux bois des communes et des établissements publics. C'est ce qui résulte expressément tant des art. 88, 90, 113 et 115 du Code, qui déclarent communes à ces bois les dispositions des six premières sections du titre III, que de l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827, dont les articles 129 et suivants étendent aux bois des communes et des établissements publics la forme de procéder tracée pour la délimitation et le bornage des bois de l'Etat. Cette forme n'a d'autres modifications à souffrir dans son application aux bois des communes et des établissements publics que celles qui sont commandées par la constitution de ces individualités : celles par exemple, résultant des art. 130 et 131, d'après lesquels le préfet est tenu de prendre l'avis non-seulement des agents forestiers, mais aussi des maires des communes intéressées ou de l'administrateur de l'établissement public propriétaire de la forêt, lesquels ont le droit d'assister à toutes les opérations.

71. — Il faut distinguer deux espèces de délimitations, l'une *partielle* et l'autre *générale*.

La délimitation partielle se fait judiciairement ou à l'amiable.

La délimitation à l'amiable est réglée par l'art. 58 de l'ordonnance de 1827, combiné avec l'art. 61 de la même ordonnance et l'art. 11 du Code forestier.

Lorsque l'Etat et les propriétaires ses voisins n'ont

pu s'entendre soit sur la nécessité de la délimitation, soit sur l'application des titres respectivement invoqués, il y a lieu de recourir au juge. L'action se porte devant les tribunaux civils à la diligence de l'administration forestière ou des propriétaires riverains, (Voy. C. for., art. 8), et se poursuit dans les termes du droit commun. La loi consacre cependant un privilége pour l'Etat ; elle lui donne la faculté d'arrêter le cours des actions partielles en délimitation par l'offre d'y faire droit dans un délai de six mois, en procédant à une délimitation générale. (Voy. *ibid.*, art. 9.)

72. — La délimitation générale est soumise à des formalités spéciales qui, assurant la publicité et appelant la contradiction de la part des personnes qui y sont intéressées, présentent toutes les garanties désirables. Aux termes de l'art. 10 du Code forestier, « lorsqu'il y a lieu de procéder à l'opération, elle est « annoncée deux mois d'avance par un arrêté du « préfet, qui est publié et affiché dans les communes « limitrophes, et signifié au domicile des propriétaires riverains ou à celui de leurs fermiers, gardes « ou agents. Les maires des communes où cet arrêté « doit être affiché sont tenus d'adresser au préfet des « certificats constatant l'accomplissement de la formalité. Après le délai de deux mois, les agents de « l'administration forestière procèdent à la délimitation, en présence ou en l'absence des propriétaires riverains. »

Le procès-verbal de la délimitation est immédiatement déposé au secrétariat de la préfecture et,

par extrait délivré et signé par le préfet, au secrétariat de la sous-préfecture, en ce qui concerne chaque arrondissement. Il en est donné avis par un arrêté du préfet, publié et affiché dans les communes limitrophes. Les intéressés peuvent en prendre connaissance et former leur opposition dans le délai d'une année, à dater du jour où l'arrêté a été publié. Dans le même délai, un décret rendu sur le rapport du ministre des finances, déclare si le procès-verbal est approuvé ou si l'homologation est refusée en tout ou en partie ; et cette déclaration est rendue publique de la même manière que le procès-verbal de délimitation. (Voy. art. 11 du Code for.)

Si le gouvernement refuse l'homologation, les parties rentrent dans le droit commun : chaque propriétaire riverain est restitué dans son droit de se pourvoir devant les tribunaux pour faire procéder à la délimitation et au bornage de sa propriété particulière.

Au contraire, en cas d'homologation par le gouvernement, ou bien si le gouvernement n'a pas déclaré son refus, l'opération est définitive, à défaut de réclamation de la part des propriétaires riverains dans le délai fixé. Les agents forestiers procèdent alors au bornage, dans le mois suivant, et ce, en présence des parties intéressées ou elles dûment appelées par un arrêté du préfet rendu public par les mêmes moyens que l'arrêté qui annonce la délimitation. (Voy. art. 12 du Code for.)

Le décret de délimitation, acte purement administratif, ne fait, d'ailleurs, pas obstacle à l'exercice

des actions tendant à faire reconnaître au profit des communes ou sections de communes qui ont pris part à la procédure de délimitation des droits particuliers sur les terrains délimités (Décr. 26 août 1865, section du Chatelet.)

73. — Quant à la compétence, l'art. 13 du Code forestier porte : « En cas de contestations élevées, soit pendant les opérations, soit par suite d'oppositions formées par les riverains en vertu de l'article 11, elles seront portées par les parties intéressées devant les tribunaux compétents et il sera sursis à l'abornement jusqu'après leur décision. Il y aura également lieu au recours devant les tribunaux de la part des propriétaires riverains, si, dans le cas prévu par l'article 12, les agents forestiers se refusaient de procéder au bornage. » Ainsi, en principe général, les tribunaux compétents, ce sont les tribunaux civils. On n'aurait à se retirer devant une juridiction administrative que si l'acte à appliquer était de nature à ne pouvoir être interprété que par cette juridiction, si par exemple la solution ne devait sortir que d'un acte de vente nationale, auquel cas il faudrait aller devant le conseil de préfecture pour faire fixer le sens de l'acte.

Si, comme il est arrivé, le procès-verbal et le plan de délimitation renfermaient des erreurs matérielles de telle nature qu'il fut impossible d'en faire l'application sur le terrain, l'autorité judiciaire délaisserait les parties à se pourvoir pour obtenir une nouvelle délimitation. (Cass. 28 juillet 1862, Guillemard-Droulin.)

Art. 3 — Aménagement.

74. — Définition. — Importance de l'aménagement. — Chaque aménagement est spécialement réglé par un décret.
75. — Hautes futaies. Nécessité d'un décret spécial pour les coupes extraordinaires.
76. — L'aménagement est réglé particulièrement dans l'intérêt des produits en matière et de l'éducation des forêts.
77. — Aménagement des forêts dont les coupes ne sont pas fixées régulièrement.
78. — Age de la coupe des taillis pour les forêts aménagées à l'avenir. — Réserves.
79. — Age que doivent atteindre les bois dans les forêts d'arbres résineux pour que la coupe puisse en être ordonnée.
80. — Aménagement dans les bois des communes.
81. — Dans ceux de la couronne.
82. — Dans ceux où l'Etat, la couronne, les communes ont des droits de propriété indivis.
83. — Nature des actes d'aménagement.

74. — « L'aménagement, d'après la définition donnée par le rapporteur de la loi, M. Roy, est l'art de diviser une forêt en coupes successives et de régler l'étendue ou l'âge des coupes annuelles, dans le plus grand intérêt de la conservation de la forêt, de la consommation en général et dans celui du propriétaire. » L'importance de cette opération ressort de son objet même.

L'âge déterminé pour les coupes par un bon aménagement, est celui auquel le bois, considéré d'après la destination assignée à ses produits, a atteint son plus haut développement. Mais on comprend que cette appréciation est nécessairement subordonnée aux circonstances qui varient suivant les lieux, la

nature du sol et l'essence des arbres, et que la loi n'a pu, à cet égard, donner des règles immuables.

Tout aménagement dans un bois soumis au régime forestier, est spécialement réglé par un décret (Voy. C. for., art. 15, 88, 90, 113), et une fois que l'aménagement a été ainsi établi, ce n'est plus que par un acte du même genre qu'il peut être modifié.

75. — La sollicitude de la loi s'est portée particulièrement sur la formation et la conservation des hautes futaies, à cause de leur valeur considérable et de la difficulté qu'il y a de les remplacer en raison du temps nécessaire à leur croissance. Il ne peut être fait dans les bois soumis au régime forestier aucune coupe extraordinaire quelconque, ni aucune coupe de quarts en réserve ou de massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie, sans un décret spécial, à peine de nullité des ventes, sauf le recours des adjudicataires, s'il y a lieu, contre les fonctionnaires ou agents qui auraient ordonné ou autorisé ces coupes. Le décret est inséré au *Bulletin des lois*. Sont considérées comme coupes extraordinaires celles qui intervertissent l'ordre établi par l'aménagement ou par l'usage observé dans les forêts dont l'aménagement n'a pu encore être réglé, toutes les coupes par anticipation et celles des bois, ou portions de bois mis en réserve pour croître en futaie, et dont le terme d'exploitation n'a pas été fixé par l'ordonnance ou décret d'aménagement. (Voy. C. for., art. 16, et ord. régl., art. 71.)

L'étendue du pouvoir attribué à cet égard au chef de l'Etat ne peut plus faire l'objet d'aucune contestation. Une loi du 4 mai 1837 rendue pour modifier,

en ce point, les dispositions du Code forestier, a remplacé l'article 26 de ce code par un article portant que « les divers modes d'adjudication seront déter- « minés par une ordonnance royale. » Le gouvernement a donc, désormais, toute latitude pour ordonner les coupes extraordinaires.

76. — Les aménagements sont réglés principalement dans l'intérêt des produits en matière et de l'éducation des futaies. En conséquence, l'administration recherche les forêts et parties de forêts qui peuvent être réservées pour croître en futaie, et elle en propose l'aménagement, en indiquant celle où le mode d'exploitation par éclaircie peut être le plus avantageusement employé. (Voy. art. 68, ord. régl.)

77. — Il est procédé à l'aménagement des forêts dont les coupes ne sont pas fixées régulièrement ou conformément à la nature du sol et des essences. Le ministre des finances présente au chef de l'Etat, au mois de janvier de chaque année, l'état des aménagements effectués durant l'année révolue. (Voy. *ibid.*, art. 67.

78. — Pour toutes les forêts que l'on prend le parti d'aménager, l'âge de la coupe des taillis est fixé à vingt-cinq ans au moins ; il n'y a d'exception à cette règle que pour les forêts dont les essences dominantes sont les châtaigniers et les bois blancs, ou qui sont situés sur des terrains de la dernière qualité. Lors de l'exploitation du taillis, il est réservé cinquante baliveaux de l'âge de la coupe, par hectare. En cas d'impossibilité, les causes en sont énoncées aux procès-verbaux de balivage et de martelage. Les baliveaux modernes et anciens ne peuvent être

abattus qu'autant qu'ils sont dépérissants ou hors d'état de prospérer jusqu'à une nouvelle révolution. (Voy. *ibid.*, art. 69 et 70.)

79. — Pour les forêts d'arbres résineux où les coupes se font en *jardinant* et non à *tire* et *aire*, l'acte d'aménagement détermine l'âge ou la grosseur que les arbres doivent atteindre, avant que la coupe puisse en être ordonnée. (Voy. *ibid.*, art. 72.)

80. — En général, tout ce qui est relatif à l'aménagement des forêts de l'Etat s'applique à l'aménagement des bois des communes et des établissements publics ; c'est ce que déclare d'une manière expresse l'art. 90 du Code forestier.

Mais les communes et établissements publics sont soumis à quelques dispositions spéciales. D'une part, ils ne peuvent faire aucun défrichement de leurs bois sans une autorisation formelle et spéciale du gouvernement ; ceux qui l'auraient ordonné ou effectué sans cette autorisation, sont passibles des peines portées au titre du Code forestier, contre les particuliers pour les contraventions de même nature. D'autre part, un quart des biens appartenant aux communes et aux établissements est toujours mis en *réserve*, lorsque ces communes ou établissements possèdent au moins dix hectares de bois réunis ou divisés. Cette disposition n'est pas applicable aux bois totalement peuplés en arbres résineux. (Voy. C. for., art. 91 et 93.)

81. — Les bois de la couronne sont également assujettis à un aménagement régulier. Il ne peut y être fait aucune coupe extraordinaire quelconque, ni

aucune coupe des quarts en réserve ou de massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie, si ce n'est en vertu d'un sénatus-consulte. (Voy. sénatus-consulte des 12-17 déc. 1852.)

82. — Quant aux bois dans lesquels l'Etat, la couronne, les communes ou établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers, l'art. 113 du C. for. déclare aussi qu'ils sont soumis aux mêmes dispositions que les forêts de l'Etat. En conséquence, et aux termes de l'art. 114, « aucune coupe ordinaire ou extraordinaire, exploitation ou vente n'y peut être faite par les possesseurs copropriétaires, sous peine d'une amende égale à la valeur de la totalité des bois abattus ou vendus; toutes ventes ainsi faites sont déclarées nulles. »

83. — La fixation des aménagements, par cela même qu'elle appartient d'une manière exclusive au chef du gouvernement, ne peut jamais donner lieu à des contestations qui soient de la *compétence* des tribunaux. Les tribunaux ne peuvent donc jamais modifier les aménagements, alors même qu'ils entraveraient l'exercice des droits des usagers ou des affectataires. (Voy. arrêts cour de cass., ch. civ., 30 janvier 1843, et 12 avril 1848.) D'un autre côté, l'aménagement étant un acte de pure administration, les parties intéressées ne pourraient, non plus, en demander la réformation par la voie *contentieuse*. (Voy. ordon. 14 août 1822, commune de la Bresse.) On n'aurait de ressource que dans le recours prévu et réglé par l'art. 40 du décret de 1806. (Voy. *suprà*, tit. I, chap. VIII, n° 253, p. 268.)

Art. 4. — Exploitation.

84. — Exploitation — Division.

84. — L'exploitation est la suite naturelle de l'aménagement ; elle en est la mise à exécution. Elle comprend l'abattage et le façonnage sur place des arbres, et a pour complément l'enlèvement et la vérification dont la loi a fait pour l'administration un moyen de contrôle. Mais le préliminaire nécessaire de l'exploitation est la vente du bois encore sur pied et des produits accessoires que peuvent donner les forêts.

Ces opérations, qui sont régies par des dispositions applicables à tous les bois soumis au régime forestier sans distinction entre les bois des communes ou des établissements publics et ceux de l'Etat (Voy. C. for. art. 100), doivent être envisagées séparément.

§ 1. — *Des ventes.*

85. — Aucune vente ne peut avoir lieu autrement que par adjudication publique.
86. — Du cas où l'adjudication a eu lieu à une heure autre que celle indiquée.
87. — Des personnes qui peuvent se rendre adjudicataires.
88. — Prohibition des manœuvres tendant à nuire aux enchères.
89. — Adjudication. — Dans quel lieu et comment il y est procédé.
90. — La loi n'autorise plus les surenchères.
91. — Adjudications de glandée, panage et paisson.
92. — Adjudication des chablis, bois de délit et autres menus marchés.
93. — Compétence. — Difficultés à résoudre immédiatement.

94. — Du droit de prononcer la déchéance de l'adjudicataire, faute par lui de fournir caution dans le délai fixé.
95. — Appréciation et application du contrat de vente.

85. — Les ventes de bois, branche importante des revenus publics, sont soumis aux formes les plus propres à leur assurer la garantie de la publicité, de la liberté et de la concurrence et à en écarter ainsi la fraude, la connivence ou même l'erreur.

« Aucune vente ordinaire ou extraordinaire ne peut avoir lieu dans les bois soumis au régime forestier que par voie d'adjudication publique, laquelle doit être annoncée au moins quinze jours d'avance par des affiches apposées dans le chef-lieu du département, dans le lieu de la vente, dans la commune de la situation du bois et dans les communes environnantes. » (Voy. art. 17, C. for.)

Toute vente faite autrement que par adjudication publique est considérée comme vente clandestine et déclarée nulle. Les fonctionnaires ou agents qui ont ordonné ou effectué la vente sont condamnés solidairement à une amende de 3,000 fr. au moins et de 6,000 fr. au plus, et l'acquéreur est puni d'une amende égale à la valeur des bois vendus. Est également nulle, quoique faite par adjudication publique, toute vente qui n'aurait pas été précédée des publications et affiches prescrites, ou qui aurait été effectuée dans d'autres lieux, ou à un autre jour que ceux indiqués par les affiches ou les procès-verbaux de remise de vente. Les fonctionnaires ou agents qui contreviendraient à ces dispositions, sont condamnés solidairement à une amende de 1,000 à 3,000 fr.; et

une amende pareille est prononcée contre les adjudicataires, en cas de complicité. (Voy, article 18.)

86. — Le code forestier ne prévoit pas le cas où la vente serait faite à une autre *heure* que celle indiquée par les affiches; et la remarque en fut faite à la chambre des pairs (séance du 27 mai 1827), lors de la discussion de la loi. On répondit qu'on aurait égard à l'observation dans la rédaction de l'ordonnance réglementaire; et en effet, l'art. 84 dispose bien que les affiches indiqueront l'heure de la vente; mais cet article ne prononce pas la nullité et ne pouvait la prononcer, car la nullité constitue une sanction pénale qui excède les limites du pouvoir réglementaire. Il en résulte que l'inobservation de la prescription ne saurait invalider l'adjudication. (Voy. arrêt. C. de cass., ch. crim., 22 avril 1837.) Toutefois, s'il y avait fraude dans le changement d'heure, il serait impossible de maintenir la vente; le droit commun suffirait seul pour en faire prononcer la nullité.

87. — En principe, toute personne peut se rendre adjudicataire d'une coupe: l'intérêt même du vendeur exige la plus grande concurrence possible, et la règle posée dans l'art. 1594 du Code civil, d'après lequel tous ceux à qui la loi ne l'interdit pas peuvent acheter et vendre, est parfaitement applicable ici. Des restrictions nécessaires, cependant, ont dû être stipulées; certaines personnes, par leur position, par l'influence qu'il leur appartient d'exercer, seraient à même de déjouer les mesures de précaution avec lesquelles les ventes ont lieu. La loi a donc dû, relativement à ces personnes, chercher la garantie dans des incapacités. C'est à cet effet que l'art. 21 du Code

forestier porte : « Ne pourront prendre part aux ventes, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées, directement ou indirectement, soit comme parties principales, soit comme associés ou cautions : 1° les agents et gardes forestiers et les agents forestiers de la marine, dans toute l'étendue du royaume, les fonctionnaires chargés de présider ou de concourir aux ventes, et les receveurs du produit des coupes, dans toute l'étendue du territoire où ils exercent leurs fonctions ; en cas de contravention, ils sont punis d'une amende qui ne peut excéder le quart, ni être moindre du douzième du montant de l'adjudication, et ils sont en outre passibles de l'emprisonnement et de l'interdiction prononcés par l'art. 175 C. pén. ; 2° les parents et alliés en ligne directe, les frères et beaux-frères, oncles et neveux des agents et gardes forestiers et des agents forestiers de la marine, dans toute l'étendue du territoire pour lequel ces agents ou gardes sont commissionnés ; en cas de contravention, il y a lieu à l'application d'une amende égale à *celle qui est prononcée par le paragraphe précédent* ; 3° les conseillers de préfecture, les juges, les officiers du ministère public et greffiers des tribunaux de première instance, dans tout l'arrondissement de leur ressort. En cas de contravention, ils sont passibles de tous dommages-intérêts, s'il y a lieu. — Toute adjudication faite au profit de l'un de ces divers fonctionnaires ou agents est déclarée nulle (1). »

(1) L'art. 32 de l'ordonnance réglementaire a tempéré la rigueur de la prohibition, relativement aux agents forestiers *propriétaires ou fermiers de forges*, en leur permettant de faire leurs approvi-

88. — L'art. 22 ajoute : « Toute association secrète ou manœuvre entre les marchands de bois ou autres tendant à nuire aux enchères, à les troubler ou à obtenir les bois à plus bas prix, donne lieu à l'application des peines portées par l'art. 412 C. pén., indépendamment de tous dommages-intérêts ; et si l'adjudication est faite au profit de l'association secrète ou des auteurs desdites manœuvres, elle sera déclarée nulle. »

89. — Les adjudications publiques ont lieu sous la présidence des agents et fonctionnaires désignés par l'ordonnance d'exécution et avec les formalités prescrites par le Code forestier. L'art. 86 de l'ordonnance indique la composition du *bureau*. (Voy. les art. 52 et 95 de l'instr. du 23 mars 1821 et l'art. 2 de la loi du 4 mai 1837 qui a remplacé l'art. 20 C. for.)

« Les adjudications des coupes ordinaires et extraordinaires, porte cet article 86, ont lieu par-devant les préfets et sous-préfets, dans les chefs-lieux d'arrondissement. Toutefois, les préfets, sur la proposition des conservateurs, peuvent permettre que les coupes dont l'évaluation n'excède pas 500 fr., soient adjugées au chef-lieu d'une des communes voisines et sous la présidence des maires. Les adjudications se font, dans tous les cas, en présence des agents forestiers et des receveurs chargés du recouvrement des produits. »

Il a été fait exception à cet article, en ce qui concerne les bois abattus, par une ordonnance royale du 20 mai 1837 qui porte : « Article unique. — Les bois *chablis* et de *délit* des forêts domaniales, qu'elle qu'en

sionnements dans une conservation *autre que celle où ils exercent leur emploi.*

soit la valeur, ainsi que les coupes exploitées par *économie* pour être vendues en *détail* et par *lots*, pourront par exception aux dispositions de l'art. 86 de l'ordonnance, être adjugés aux chefs-lieux de cantons, ou dans les communes voisines de ces forêts. » — Une exception du même genre a été également consacrée par le décret sur la décentralisation pour les produits des bois des communes et des établissements publics. Le préfet est autorisé à faire vendre sur place les produits *façonnés* de ces bois, qu'elle qu'en soit la valeur. (Voy. décr. 25 mars 1852, art. 3, tableau C.)

90. — Toute adjudication est définitive du moment où elle est prononcée, sans que, dans aucun cas, il puisse y avoir lieu à *surenchère*. C'est là une modification apportée au Code forestier par la loi du 4 mai 1837. Le Code forestier, après avoir posé en principe, dans l'art 17, qu'aucune vente ordinaire ou extraordinaire ne pourrait avoir lieu que par voie d'adjudication publique, ajoutait, dans l'art. 25, que toute personne pourrait, jusqu'à midi du lendemain de l'adjudication, faire une offre de surenchère qui devait être du cinquième au moins du montant de l'adjudication. Par là se trouvait légalement exclu tout autre mode de vente que la vente aux enchères. Et, en effet, dans la section troisième du titre II de l'ordonnance rendue le 1er août 1827 pour l'exécution du Code forestier, on voit le législateur, se tenant dans les limites tracées par le Code forestier, indiquer les formes dans lesquelles les enchères devaient être reçues et les admettre comme la seule voie d'adjudication. Ce système présentait de graves inconvénients. D'une part, les surenchères tournaient souvent au préjudice des vendeurs ; l'adju-

dicataire ayant la faculté de surenchérir lui-même, dès qu'une offre de surenchère était faite sur son adjudication, il arrivait qu'on obtenait de lui des sacrifices qui le mettaient dans l'impossibilité de remplir les engagements qu'il avait contractés, et cela, quelquefois, au moyen d'une surenchère factice que le surenchérisseur n'aurait eu ni l'intention, ni les moyens de réaliser. D'une autre part, s'en tenir exclusivement aux enchères comme mode d'adjudication, c'était écarter la voie des adjudications au rabais et celle des adjudications sur soumissions cachetées, deux modes qui offrent cependant de très-grands avantages, notamment en ce qu'ils rendent impossibles les coalitions susceptibles d'entraver la liberté des enchères. Le législateur a senti ce double inconvénient; et, modifiant les principes absolus qui avaient été admis en 1827, il a d'abord, tout en conservant les adjudications aux enchères, qu'il était d'ailleurs d'un grand intérêt de maintenir, rayé la faculté de surenchérir en raison des combinaisons dangereuses que cette faculté pouvait favoriser ; et ensuite, il a autorisé le recours au mode d'adjudication que l'administration jugerait le plus convenable : par enchère, par soumissions cachetées ou au rabais. Cela résulte du nouvel article 26 du Code forestier qui dispose que les divers modes d'adjudication seront déterminés par une ordonnance royale. Seulement, quel que soit le mode que l'administration juge à propos d'adopter, il faut toujours que l'adjudication ait lieu avec publication et libre concurrence.

91. — Les formalités et les règles relatives aux ventes des bois sont généralement applicables aux ad-

judications de glandée, panage et paisson. Ces produits sont de peu d'importance par eux-mêmes, mais ils peuvent être l'occasion d'abus et de dommages que le législateur a voulu prévenir. La glandée, le panage et la paisson, c'est-à-dire la faculté d'introduire des porcs dans une forêt pour leur faire manger les glands, faînes ou autres fruits, sont donc adjugés selon les mêmes règles que les coupes de bois ; mais les adjudicataires ne peuvent abattre, ramasser ni emporter les glands, faînes et autres fruits, semences ou productions compris dans les adjudications, sous peine d'une amende de 20 à 60 fr. pour chaque bête attelée, de 10 à 30 fr. pour chaque charge de bête de somme, de 4 à 12 fr. pour chaque charge d'homme. Il peut en outre être prononcé un emprisonnement de trois jours au plus (L. du 18 juin 1859). Ajoutons que dans les cas dont nous avons parlé ci-dessus (Voy. n° 53,) la contravention aux règles de la publicité dans les adjudications de glandée, panage et paisson donne lieu contre les fonctionnaires ou agents qui ont ordonné ou effectué la vente à une amende égale au montant du prix de la vente. (Code for. art. 53.)

92. — En ce qui concerne l'adjudication des *chablis*, bois de *délit* et autres *menus marchés* dont il est question dans les art. 102 et 103 de l'ordonnance du 1er août 1827, il y a lieu de suivre les formalités prescrites pour les adjudications ordinaires de bois, mais seulement dans les cas où ces objets excèdent 500 fr. Ces formalités devaient être suivies dans tous les cas d'après les articles précités de l'ordonnance de 1827 ; mais une ordonnance du 23 juin 1830 a modifié ces dispositions pour les objets dont l'évaluation n'excède

pas 500 fr. Dans ce cas, il n'y a pas lieu à l'affiche au chef-lieu de département (Voy. C. for., art. 17), ni au dépôt, au secrétariat de l'autorité chargée de la vente, d'une expédition du cahier des charges (ord. régl., art. 83) ; ni à l'approbation des affiches par le conservateur des forêts, et à leur apposition sous l'autorisation du préfet. (Voy. ord. régl., art. 84, § 2.)

93. — Aux termes de l'art. 20 du C. for., modifié par la loi du 4 mai 1837, c'est le président de la séance d'adjudication qui décide *immédiatement* toutes les contestations qui s'élèvent pendant les opérations soit sur la validité de ces opérations, soit sur la solvabilité de ceux qui font des offres avec leurs cautions. Sa décision est même *souveraine* et en *dernier ressort*. (Voy. décr. 12 avril 1855, Leclerq.) La discussion qui eut lieu sur ce point, à la chambre des pairs, ne peut laisser aucun doute à cet égard ; la Chambre refusa de faire juger en appel, par le conseil de préfecture, même les contestations relatives aux surenchères (1). Cette attribution s'explique par la nature même des difficultés qui sont susceptibles de s'élever et qui, se réduisant à de simples questions de fait, seront toujours plus justement et plus convenablement résolues par le fonctionnaire devant lequel l'opération est faite que par aucune autre autorité. Il y avait de plus un motif d'urgence ; il ne fallait pas que les opérations de la vente pussent être entravées et suspendues : tout devait donc être prompt et même définitif.

94. — L'art. 24 du Code forestier accorde au pré-

(1) La loi de 1837 a supprimé les surenchères. (Voy. *suprà*, n° 28.)

fet le droit de déclarer, par un arrêté, la déchéance de l'adjudicataire, à défaut, par lui, de fournir, dans le délai prescrit, les cautions exigées par le cahier des charges. Cet article, il faut le remarquer, ne donne au préfet que le droit de prononcer la déchéance de l'adjudicataire; il serait donc incompétent pour statuer sur la *solvabilité* de la caution.

95. — En dehors des attributions expressément faites par la loi spéciale, le juge compétent est le juge du droit commun. L'adjudication n'implique au fond qu'une vente, c'est-à-dire un contrat prévu et réglé par la loi civile; d'où il faut conclure que c'est aux tribunaux civils qu'il appartient de connaître de son exécution. Le conseil d'Etat a, en effet, décidé presque à l'émission du Code forestier, que, depuis l'abolition des maîtrises générales des eaux et forêts, l'autorité judiciaire était seule compétente pour statuer sur la validité des adjudications de coupes de bois; et que les décisions du ministre, en cette matière, n'étaient que de simples instructions et ne faisaient point obstacle à ce qu'on saisît les tribunaux. (Voy. ord. 28 fév. 1828, Guisse.)

On a cependant été amené à établir une distinction pour concilier cette doctrine avec le principe de la séparation des pouvoirs. Que le juge civil soit appelé à prononcer sur toutes les contestations que peut soulever l'exécution du contrat, abstraction faite de la forme dans laquelle il a dû être passé, qu'il procède à l'application et, au besoin, à l'interprétation de l'acte d'adjudication (Voy. décr. 12 mai 1853, Bérenguier), l'autorité administrative ne saurait avoir à s'en plaindre. La difficulté porte-t-elle, au contraire, non

plus sur la nature et l'étendue des engagements respectivement pris ou sur les conditions auxquelles l'article 1108 du Code civil subordonne la validité des conventions, mais sur les actes auxquels l'administration a dû procéder et auxquels elle a dû procéder sous sa responsabilité et dans l'ordre des devoirs qui lui incombent ; s'agit-il de vérifier l'existence ou d'apprécier la régularité d'un fait qu'elle était chargée de réaliser ; s'agit-il d'examiner si elle a accompli les formalités voulues pour la vente et de prononcer, au point de vue de la forme, sur la validité de l'adjudication, l'autorité administrative ne pourrait, évidemment, comparaître devant l'autorité judiciaire sans se trouver virtuellement soumise à son contrôle ; elle est donc en droit de revendiquer elle-même le litige, et cela en vertu de l'interdiction faite aux tribunaux de connaître des actes d'administration. Un décret rendu sur conflit a déclaré, en ce sens, que s'il est contesté que les formes administratives aient été observées dans les ventes des coupes de bois de l'Etat, des communes, ou des établissements publics, c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de prononcer sur la contestation. (Voy. décr. 25 mars 1852, commune de Péron.)

Mais cette distinction admise, la solution n'est pas complète, il reste à dire quelle est l'autorité administrative compétente. Saisira-t-on le conseil de préfecture ou bien s'adressera-t-on au ministre? Lors de la rédaction du Code forestier, l'opinion était prévenue contre les juridictions administratives ; dans tout le cours de la discussion, il n'a pas été un seul instant et dans une seule circonstance question de rien sou-

mettre, en fait de contentieux, aux organes de l'administration active; le débat n'a été qu'entre les tribunaux civils et les conseils de préfecture. C'est ainsi que les conseils de préfecture ont été appelés à statuer sur la possibilité et la défensabilité des bois et forêts (Voy. art. 65 et 67), sur la nécessité de droits d'usages dont le rachat est requis (Voy. art. 64), sur l'opportunité des conversions en bois ou des aménagements de pâturages (Voy. art. 90, § 4), et à procéder à des appréciations qui étaient incontestablement de l'office de l'administrateur plus que de l'office du juge. N'est-on pas, dès lors, autorisé à soutenir que la compétence du conseil de préfecture est de règle générale en matière forestière? Le conseil d'Etat n'a pas été entraîné par ce raisonnement que nous formulions dans une affaire engagée devant lui et qui ne laissait pas d'être spécieux. Il a justement pensé que, dans le silence de la loi, on ne devait en appeler qu'aux vrais principes, et qu'à défaut d'une attribution expresse au conseil de préfecture, le juge ordinaire du contentieux, c'est-à-dire le ministre (Voy. *suprà*, tit. I, chap. II, n° 173), était le juge compétent. (Voy. décr. 16 fév. 1854, Castillon.)

§ 2. *De la coupe et de l'enlèvement des bois.*

96. — Coupe et enlèvement des bois.
97. — L'adjudicataire ne peut faire aucun changement dans la coupe, sous peine d'amende.
98. — Arbres marqués pour rester en réserve.
99. — Permis d'exploitation.
100. — Suite.
101. — Quel agent doit délivrer le permis.

102. — Recours de l'adjudicataire en cas de refus du permis d'exploiter
103. — Garde-vente.
104. — Il peut être pris parmi les ouvriers employés par l'adjudicataire.
105. — Dépôt de l'empreinte d'un marteau.
106. — La coupe et l'enlèvement doivent être effectués pendant le jour.
107. — L'adjudicataire ne peut peler ou écorcer sur pied aucun des bois de la coupe.
108. — Il ne peut changer les conditions du cahier des charges relativement au mode d'abattage des arbres et au nettoiement des coupes.
109. — Indication des lieux où peuvent être établis des fosses, fourneaux, loges, ateliers.
110. — Recours de l'adjudicataire.
111. — Chemins à suivre pour la traite des bois.
112. — Coupe et vidange de la vente
113. — Exécution aux frais de l'adjudicataire des travaux à sa charge.
114. — L'adjudicataire ne peut déposer dans la vente d'autres bois que ceux qui en proviennent.
115. — Il est responsable des contraventions et délits commis dans la vente et à l'ouïe de la cognée, si les facteurs n'en font leur rapport.
116. — Il est responsable et contraignable par corps pour les délits et contraventions commis par les employés.

96. — Dès que l'adjudication est consommée, l'adjudicataire doit procéder à l'exploitation, c'est-à-dire à l'abattage des bois, à leur façonnement et à leur extraction des ventes. L'intérêt des propriétés forestières exige que cette opération soit faite sous la surveillance immédiate et spéciale des agents de l'administration, dans les limites et aux diverses conditions imposées à l'adjudicataire. Il faut, avant tout, éviter

que l'adjudicataire ou ses agents n'enlèvent une plus grande quantité ou une autre nature de bois que celle que le contrat lui a attribuée ; il faut, ensuite, prévenir, sur les autres parties des bois, tous les dégâts dont l'adjudication pourrait être la cause ou le prétexte. Les diverses précautions prises par le législateur tendent vers ce double résultat.

97. — La première consiste dans l'interdiction à l'adjudicataire de faire aucun changement à l'assiette des coupes, d'y ajouter aucun arbre ou portion de bois sous quelque prétexte que ce soit, à peine d'une amende égale au triple de la valeur des bois non compris dans l'adjudication et sans préjudice de la restitution de ces mêmes bois ou de leur valeur. (Voy. C. for., art. 29). Quelques auteurs ont pensé que le changement dans l'assiette d'une coupe devait, pour donner lieu aux peines prononcées par l'art. 29, avoir été *fait sciemment*, et que s'il n'était que le résultat d'une erreur, l'adjudicataire était simplement tenu de payer la valeur des arbres enlevés en dehors des limites de la coupe. (Voy. Baudrillart, *sur l'art.* 29, et M. Curasson, p. 198.) Mais quelque équitable qu'il paraisse, ce tempérament nous semble repoussé par la loi. Le Code forestier n'accorde pas aux tribunaux le pouvoir de modérer les peines ; au contraire, il leur interdit formellement, par l'art. 203, la faculté d'appliquer aux matières qu'il régit l'article 463 du Code pénal ; et, d'un autre côté, l'art. 65 de ce dernier code pose le principe que nul crime ou délit ne peut être excusé, ni la peine mitigée que dans le cas et dans les circonstances où la loi déclare le fait excusable, ou permet de lui appliquer une peine moins rigoureuse. En sorte

que de la combinaison de ces textes, on doit raisonnablement conclure que le fait matériel du changement dans l'assiette d'une coupe, indépendamment de toute intention frauduleuse de la part de l'adjudicataire, n'en constitue pas moins le délit prévu par l'art. 29 du Code forestier. (Voy. C. cass., arrêt 6 sept. 1850.)

98. — L'adjudicataire est, d'ailleurs, tenu de respecter tous les arbres marqués ou désignés pour demeurer en réserve, quelle que soit leur qualification, lors même que leur nombre excéderait celui porté au procès-verbal de martelage, et sans que l'on puisse admettre en compensation d'arbres coupés en contravention d'autres arbres non réservés que l'adjudicataire aurait laissés sur pied. (Voy. art. 33.) Il ne pourrait pas, non plus, s'approprier les arbres marqués pour être réservés, sur le motif que, par suite d'un cas de force majeure, par exemple un ouragan, il aurait été privé de plusieurs des arbres qui lui avaient été adjugés. C'est ce qui a été jugé par la cour de cassation, le 7 avril 1808, et la décision serait certainement suivie sous l'empire du Code forestier.

99. — Les adjudicataires ne peuvent commencer l'exploitation de leurs coupes avant d'avoir obtenu, par écrit, de l'*agent forestier local*, le permis d'exploiter, à peine d'être poursuivis comme délinquants pour les bois qu'ils auraient coupés. (Voy. C. for., art. 30.) A cet égard, comme relativement au changement opéré dans l'assiette d'une coupe, les tribunaux ne peuvent pas admettre d'excuse ; ainsi, par exemple, un adjudicataire qui, en commençant l'exploitation avant d'en avoir obtenu le permis de l'agent forestier local,

aurait agi de bonne foi, n'en devrait pas moins être poursuivi et condamné comme délinquant. (Voy. arrêt C. cass. 17 mai 1833.)

100. — En principe, on ne s'explique pas d'abord que l'adjudicataire puisse être astreint à demander un permis d'exploiter : car son droit semble résulter de l'adjudication même qui lui a été faite. Mais l'adjudicataire est assujetti, d'après l'art. 24 du Code forestier, à fournir dans le délai déterminé la caution exigée par le cahier des charges ; d'autres conditions peuvent encore lui être imposées comme préalables à la mise en exploitation. Il faut donc qu'il justifie de l'accomplissement de toutes ces conditions ; ce n'est qu'après cette justification faite qu'il doit lui être permis d'exploiter ; et c'est pour cela qu'a été établie la formalité prescrite par l'art. 30.

101. — Sous cette dénomination d'agent *local* dont se sert la loi, il faut comprendre seulement l'inspecteur et le sous-inspecteur ou le garde général, lorsque ces derniers remplissent les fonctions de chef de service ; un simple garde serait sans qualité pour délivrer le permis d'exploiter. On s'en est expliqué au cours de la discussion de la loi.

102. — Au surplus, dès que l'adjudicataire a justifié de l'accomplissement des conditions préalables qui lui sont imposées, le permis d'exploiter ne saurait lui être refusé. Si l'agent forestier local résistait arbitrairement à la demande qui lui en serait faite, l'adjudicataire aurait, comme dans tous les cas semblables, le droit de se pourvoir devant l'autorité supérieure, sans préjudice de l'action en dommages-intérêts, s'il y

avait lieu d'en demander, par les voies judiciaires. Ce droit fut expressément reconnu lors de la discussion de la loi. (Voy. M. Curasson, t. I, p. 199.)

103. — Chaque adjudicataire est tenu d'avoir un facteur ou garde-vente agréé par l'agent forestier local et assermenté devant le juge de paix, qui doit tenir un registre sur papier timbré, coté et paraphé par l'agent forestier, et y inscrire, jour par jour et sans lacune, la mesure et la quantité de bois qu'il a débité et vendu, ainsi que les noms des personnes auxquelles il l'a livré. Ce garde-vente est, en outre, autorisé à dresser des procès-verbaux tant dans la vente qu'à l'ouïe de la cognée, c'est-à-dire à deux cent cinquante mètres à partir des limites de la coupe; et ses procès-verbaux, qui sont d'ailleurs soumis aux mêmes formalités que ceux des gardes forestiers, font foi jusqu'à preuve contraire. (Voy. C. for., art. 31.)

104. — L'obligation pour l'adjudicataire d'avoir un garde-vente est impérative; toutefois, pour qu'elle lui soit moins onéreuse, le cahier des charges l'autorise, surtout dans les coupes de peu d'importance, à prendre ce garde parmi ses ouvriers (1).

105. — Dans le délai de dix jours à dater de la délivrance du permis d'exploiter, l'adjudicataire est tenu sous peine de 100 fr. d'amende, de déposer chez l'agent forestier local, qui doit donner acte du dépôt, et au greffe du tribunal de l'arrondissement, l'empreinte du marteau destiné à marquer les arbres et

(1) Aux termes d'une circulaire du 25 janvier 1840, l'adjudicataire de plusieurs coupes peut n'avoir qu'un seul facteur, lorsqu'à raison du peu de distance des coupes entre elles, la surveillance n'en doit pas souffrir.

bois de sa vente (1). L'adjudicataire et ses associés ne peuvent avoir plus d'un marteau pour la même vente, ni en marquer d'autres bois que ceux qui proviennent de cette vente (2). (Voy. C. for., art. 32.)

106. — Aucune coupe ni enlèvement de bois ne peut être effectué avant le lever ni après le coucher du soleil, c'est-à-dire dans la pensée du législateur, avant l'heure où, *de fait*, le soleil se lève et après celle où, *de fait*, il se couche. Il y aurait lieu, en cas de contravention, à une amende de 100 fr. (Voy, C. for., art.55.) Remarquons que, d'après la jurisprudence, le seul fait du chargement de bois, sur une voiture, encore que ce bois dût n'être enlevé que pendant le jour, constituerait la contravention et donnerait lieu à l'application de la peine. (Voy. C. cass., 26 mars 1830.)

107. — Il est interdit à l'adjudicataire, à moins que le procès-verbal d'adjudication n'en contienne l'autorisation expresse, de peler ou d'écorcer *sur pied* aucun des bois de la vente, sous peine de 50 à 500 fr. d'amende ; et il y a lieu à la saisie des écorces et des bois écorcés, comme garantie des dommages-intérêts dont le montant ne peut être inférieur à la valeur des arbres indûment pelés ou écorcés. (Voy. Cod. for., art. 36).

108. — L'adjudicataire doit s'en tenir strictement aux clauses et conditions du cahier des charges, rela-

(1) Les bois de *charpente* doivent seuls être frappés du marteau.

(2) L'adjudicataire de plusieurs coupes est tenu d'avoir un marteau pour chacune.

tivement au mode d'abattage des arbres et au nettoiement des coupes, à peine, en cas de contravention, d'une amende de 50 à 500 fr., sans préjudice des dommages-intérêts. (Voy. art. 37.) Par le *nettoiement des coupes*, le législateur n'a pas entendu seulement l'action de nettoyer les coupes des épines, ronces et arbustes nuisibles, mais encore le relèvement et le façonnement des ramiers. Ainsi, le fait d'avoir apporté du retard à relever et façonner les ramiers est passible des peines prononcées par l'art. 37. ; ce retard ne donne pas lieu seulement à l'exécution des travaux par l'administration aux frais de l'adjudicataire, conformément à l'art. 41. (Voy. arrêts C. cass., 15 juin 1833 et 20 nov. 1834.)

109. — Les agents forestiers indiquent aux adjudicataires des lieux où il pourra être établi des fosses ou fourneaux pour charbon, des loges ou des ateliers; il n'en peut être placé ailleurs, sous peine contre l'adjudicataire d'une amende de 50 fr. pour chaque fosse ou fourneau, loge ou atelier établi en contravention. L'autorisation relative à l'établissement des fourneaux, loges ou ateliers doit être écrite, aux termes de la loi. (Voy. C. for., art. 38.) L'adjudicataire ne serait donc pas excusable, s'il établissait sans cette autorisation écrite un atelier dans sa coupe, sur le motif qu'il en aurait reçu l'autorisation verbale. C'est ce qui résulte de divers arrêts de la cour de cassation des 2 mai 1834 et 16 juillet 1846.

110. — Mais quelle serait la voie de recours ouverte à l'adjudicataire, s'il croyait avoir à se plaindre de l'indication faite par l'agent forestier, pour l'établissement des fourneaux, fours ou ateliers?

La question fut soulevée lors de la discussion de la loi à la chambre des députés, et il fut proposé de donner à l'adjudicataire le droit de porter sa réclamation devant le conseil de préfecture. Mais cette proposition fut rejetée ; l'adjudicataire n'aurait donc d'autre ressource que d'en appeler aux agents supérieurs de l'administration. Il en serait cependant autrement, et l'adjudicataire pourrait s'adresser aux tribunaux, si l'agent forestier prétendait que l'adjudicataire n'a pas le droit d'avoir des fours ou fourneaux ; car alors il s'agirait d'apprécier l'étendue et les effets du procès-verbal d'adjudication, et, comme nous l'avons dit dans l'article précédent, c'est là un objet de la compétence des tribunaux ordinaires. Les tribunaux, toutefois, seraient là en face d'une *obligation de faire* et ne pourraient qu'allouer des dommages-intérêts.

111. — L'adjudicataire est tenu, à peine d'une amende de 50 à 200 fr., outre les dommages-intérêts, de suivre pour la traite des bois, c'est-à-dire l'extraction et le charroi, les chemins désignés au cahier des charges (1). (Voy. art. 39.) Dans le cas où un chemin deviendrait impraticable, l'adjudicataire devrait s'adresser à l'administration forestière pour en obtenir d'autres.

112. — Il est également tenu d'effectuer la coupe des bois et vidange des ventes dans les délais fixés par le cahier des charges, à moins qu'il n'ait obtenu du conservateur (Voy. décr. 31 mai-21 juin 1850) une

(1) L'obligation est générale et, partant, applicable aux acheteurs de l'adjudicataire, aussi bien qu'à celui-ci. Voy. arrêt cour de cass. 16 mai 1840.)

prorogation de délai. C'est à l'administration seule qu'appartient le droit d'accorder cette prorogation, comme aussi d'apprécier les circonstances qui peuvent rendre excusable le retard apporté par l'adjudicataire dans l'accomplissement de ses obligations à cet égard, et de le dispenser des peines encourues par suite de ce retard. Les tribunaux excèderaient leurs pouvoirs s'ils refusaient d'appliquer les peines prononcées sous prétexte que l'adjudicataire se trouverait dans un cas d'exception. (Voy. arrêts C. cass., 4 août 1827 ; 5 mars 1840.)

113. — Les agents forestiers sont spécialement chargés de faire exécuter, sur l'autorisation du préfet qui arrête ensuite le mémoire et le rend exécutoire, les travaux que le cahier des charges impose aux adjudicataires, tant pour le nettoyage des coupes que pour les réparations du chemin de vidange, lorsque ceux-ci laissent écouler le délai fixé par le cahier des charges pour accomplir ces travaux. (Voy. C. for., art. 41.) Il s'agit ici d'un simple retard; et l'on voit comment cette disposition diffère de l'art. 37 (Voy. *suprà*, n° 76) qui prévoit les contraventions au mode prescrit pour le nettoiement. Au surplus, il nous semble incontestable qu'avant de faire exécuter les travaux pour le compte de l'adjudicataire, les agents forestiers doivent le mettre en demeure, par un avertissement, de les exécuter lui-même dans un délai déterminé.

114. — Les adjudicataires ne peuvent déposer dans leurs ventes d'autres bois que ceux qui en proviennent, sous peine d'une amende de 100 à 1,000 fr. (Voy. art. 43.)

115. — A dater du permis d'exploiter, et jusqu'à ce qu'ils aient obtenu leur décharge, les adjudicataires sont responsables de tout délit forestier commis dans leurs ventes et à l'ouïe de la cognée, si leurs facteurs ou gardes-vente n'en font leur rapport, lequel doit être remis à l'agent forestier dans le délai de cinq jours (1). L'obligation de constater ou faire constater les délits est tellement absolue pour l'adjudicataire que l'inexécution n'en peut être excusée sur le motif que les délits avaient été déjà constatés par les agents forestiers, et qu'ainsi il était inutile de les constater encore. (Voy. arrêt C. cass., 14 mai 1829.) Mais cette responsabilité de l'adjudicataire est exclusivement attachée à l'obligation de constater les délits ; et dès que la constatation a eu lieu, l'administration n'a d'action que contre les délinquants.

116. — Quant aux restitutions et amendes encourues pour délits et contraventions, soit dans la vente, soit à l'ouïe de la cognée, par les facteurs, gardes-vente, ouvriers, bûcherons, voituriers et tous autres employés par les adjudicataires, ceux-ci et leurs cautions sont responsables du paiement et contraignables par corps (C. for., art. 46, 209 et suiv. ; loi du 22 juillet 1867, art. 18.)

§ 3. — *Du réarpentage et du récolement.*

117. — Réarpentage et récolement.
118. — Délais pour ces opérations.
119. — Mise en demeure de l'administration par l'adjudicataire.
120. — Formes du réarpentage et du récolement.

(1) Il a été jugé qu'une déclaration verbale ne pouvait suppléer ce rapport. (Voy. arrêt cour de cass., 5 février 1848.)

121. — Voie de recours contre le procès verbal des opérations.
122. — Il n'y a pas lieu à s'inscrire en faux contre le procès-verbal pour fausse énonciation.
123. — En cas d'annulation du procès-verbal, l'administration peut y suppléer par un nouveau procès-verbal dans le mois. — Ce délai expiré sans réclamation, le préfet doit délivrer à l'adjudicataire la décharge d'exploitation.

117. — Le réarpentage et le récolement suivent nécessairement l'exploitation. Le réarpentage a pour objet de constater définitivement l'étendue de la coupe; le récolement, de vérifier si la coupe a été exploitée conformément à la loi et au cahier des charges (1). Ainsi, ces opérations servent de contrôle à l'exploitation de la coupe.

118. — Il est procédé au réarpentage et au récolement de chaque vente dans les trois mois qui suivent le jour de l'expiration des délais accordés pour la vidange des coupes; et les mois doivent être pris tels qu'ils sont réglés par le calendrier grégorien, comme aussi les délais dont nous aurons à parler dans le courant de cet article et qui ne comprennent qu'un nombre déterminé de jours, doivent être francs, c'est-à-dire qu'on n'y doit compter aucun des deux jours termes. (Voy. M. Curasson, t. I, p. 231.)

119. — Les trois mois écoulés, les adjudicataires peuvent mettre en demeure l'administration par acte extrajudiciaire signifié à l'agent forestier local, et si dans le mois après la signification de cet acte, l'administration n'a pas procédé au réarpentage et au réco-

(1) Dans les coupes *jardinatoires*, c'est-à-dire par pieds d'arbres, il n'y a pas lieu à réarpentage; on se borne à faire le récolement.

lement, l'adjudicataire demeure libéré. (Voy. art. 47.) Si l'adjudicataire ne faisait pas de signification, il demeurerait responsable pendant trente ans, suivant la règle du droit commun et l'ancienne jurisprudence. Il en serait de même si la signification n'était pas régulière, c'est-à-dire si, au lieu de consister en un acte positif émané d'un officier public, tel qu'une sommation faite par un notaire ou un acte signifié par un huissier, elle consistait en une sommation verbale, même prouvée par témoins (Voy. arrêt de la cour de cass. du 6 juillet 1809), ou en une lettre missive au sous-inspecteur forestier (Voy. arrêts de la cour de cass. des 28 juillet 1809 et 7 septembre 1810), ou enfin si la sommation était adressée à un simple garde ou à un garde à cheval. (Voy. arrêt de la cour de cass. du 6 juillet 1809.)

120. — L'adjudicataire ou son cessionnaire est tenu d'assister au récolement ; à cet effet, il lui est signifié au moins dix jours d'avance, un acte contenant l'indication des jours où se feront le réarpentage et le récolement (1). Le réarpentage des coupes est exécuté par un inspecteur autre que celui qui a fait le premier mesurage, mais en présence de celui-ci ou lui dûment appelé. L'adjudicataire a le droit d'y appeler un arpenteur de son choix. (Voy. art. 48 et 49 C. for.) Le récolement est fait par deux agents au moins, et le garde du triage y est appelé (2). Les

(1) Les citations doivent être rédigées en minute par les agents forestiers et signifiées par les gardes au domicile réel ou élu de l'adjudicataire. (Voy. loi 4 mai 1837.)

(2) Le Conseil d'État a jugé que le concours de deux agents n'était cependant pas exigé à peine de nullité. (Voy. ordon. 17 mai 1833, Ferras.)

agents forestiers en dressent un procès-verbal qui est signé tant par eux que par l'adjudicataire ou son fondé de pouvoir. Faute par l'adjudicataire de se trouver sur les lieux ou de s'y faire représenter, ou faute par lui d'avoir appelé au réarpentage un arpenteur de son choix, le procès-verbal n'en est pas moins réputé contradictoire. Lorsque les procès-verbaux de récolement constatent des délits ou contraventions et sont destinés à devenir la base de poursuites, ils sont comme tous autres procès-verbaux des gardes et agents forestiers, soumis à la formalité du timbre et doivent être enregistrés. On sait, d'ailleurs, que ces procès-verbaux, en général, sont dispensés de l'affirmation (C. for. art. 166).

121. — Dans le délai d'un mois après la clôture des opérations, l'administration et l'adjudicataire peuvent requérir l'annulation du procès-verbal pour défaut de forme ou pour fausse énonciation. Ils se pourvoient à cet effet devant le *conseil de préfecture*. Il s'agit ici de vérifier un simple fait ; et cela peut se faire plus économiquement par les conseils de préfecture que par les tribunaux ordinaires. Telle est la raison de la compétence qui a été attribuée à cet égard à ces conseils et qui, avant le Code forestier, appartenait aux tribunaux ordinaires. (Voy. art. 50.)

122. — Lorsque le procès-verbal contient des énonciations fausses, l'adjudicataire doit l'attaquer au fond ; il n'est pas tenu de s'inscrire préalablement en faux, comme il y était obligé avant le Code forestier, ainsi que cela résulte d'un arrêt de la cour de cassation du 14 déc. 1810. L'adjudicataire peut se borner à soutenir que le procès-verbal contient des erreurs et à

demander une expertise pour vérifier l'exactitude ou la fausseté des énonciations; et cette expertise peut être ordonnée par le conseil de préfecture. (Voy. ord. 6 août 1840, Papinot.)

Si le procès-verbal n'a pas été attaqué en temps utile, l'adjudicataire essaierait vainement de le contester devant les tribunaux saisis d'une poursuite correctionnelle (Voy. cass. Ch. Crim. 21 sept 1850.)

123. — En cas d'annulation du procès-verbal, l'administration peut, dans le mois qui suit, y faire suppléer par un nouveau procès-verbal. (Voy. C. for., art. 50.) Mais lorsque le délai d'un mois imparti à l'adjudicataire et à l'administration pour attaquer le procès-verbal, s'est écoulé sans que l'administration ait élevé aucune réclamation, le préfet doit, après avoir pris l'avis des conservateurs, délivrer à l'adjudicataire la décharge d'exploitation.

Art. 5. — Des servitudes.

124. — Objet et division de l'article.

124. — Les bois soumis au régime forestier ont été grevés à diverses époques de servitudes qui sont la source de grands dommages pour la richesse forestière et qui, pour ce motif, ont reçu le nom de *servitudes dévorantes*. Le Code forestier qui les a trouvées établies a statué à leur égard en vue de l'avenir, et n'a réglé le présent que par des dispositions transitoires.

Les servitudes que le Code forestier a trouvées en vigueur étaient de deux espèces : *les affectations et les droits d'usage*. Dans les premières, il en est qui grè-

vent exclusivement les bois de l'État et qui sont établies en faveur de certaines exploitations privées, et d'autres qui pèsent sur la généralité des bois. Les secondes se subdivisent également et comprennent des droits de nature essentiellement différente. Nous traiterons successivement de ces divers objets, et, dans un paragraphe distinct qui terminera cet article, nous nous occuperons de *l'affouage communal*, c'est-à-dire du droit qu'a l'habitant d'une commune, pour les besoins de sa maison, au produit des bois appartenant à cette commune, droit qui a été mal à propos confondu avec le *droit d'affouage*, dont le propre est de s'exercer dans le bois d'autrui, et qui, dans la vérité des choses, doit seul être classé parmi les droits d'usage.

§ 1. — *Des affectations.*

1° Affectations à titre particulier dans les bois de l'État.

125. — Origine des affectations.
126. — Dispositions du Code forestier.
127. — Prohibition des affectations pour l'avenir.
128. — Compétence.

125. — En France, le domaine de l'État était inaliénable ; ce principe de droit public, bien qu'il fût consacré par la législation d'une manière générale, a été reproduit cependant à diverses époques, spécialement pour les bois et forêts. Ainsi l'ordonnance de Moulins de 1566, qui dispose que le domaine de l'État ne peut être aliéné que pour l'apanage des fils de France et pour les besoins de la guerre, et qui défend aux chambres des comptes d'autoriser les lettres pa-

tentes portant aliénation du domaine et des fruits qui en dépendent, statue en même temps que dans aucune circonstance il ne sera fait aucune aliénation des bois de haute futaie, ni cédé aucun droit à des coupes qui en proviendraient ; l'ordonnance de Blois de 1579 défend, de même, de faire à l'avenir aucun don de bois des forêts royales, ni ventes et coupes par pieds desdits bois ; enfin, l'ordonnance de 1669 supprime, sauf quelques exceptions, tous droits de chauffage cédés gratuitement depuis l'ordonnance de 1566, et réitère la prohibition de faire aucune aliénation, de quelque partie que ce soit, des forêts, bois et buissons de l'État (1).

Néanmoins et malgré les dispositions prohibitives de la loi, des concessions de coupes avaient été affectées gratuitement, sur les bois de l'État, à des paroisses, à des exploitations industrielles, à de simples particuliers. Ces affectations consistaient dans le droit accordé aux concessionnaires de se faire délivrer annuellement une certaine quantité de bois à un prix fixé d'avance, pendant un temps déterminé ou indéterminé. Des doutes sérieux se sont élevés sur le point de savoir si ces affectations constituaient réellement une aliénation du domaine de l'État, et si, par conséquent, on pouvait les considérer comme contraires au principe de l'inaliénabilité de ce domaine. La discus-

(1) Nous traiterons de l'aliénation des bois et forêts de l'État dans le chapitre qui sera consacré au domaine de l'État, et de l'aliénation des bois communaux dans le chapitre qui sera consacré aux communes. Nous avons seulement à faire remarquer ici que le principe de l'inaliénabilité des forêts nationales n'a pas été conservé.

sion de la loi a laissé la question indécise. Mais dût-on ne pas voir des aliénations proprement dites dans les affectations, en ce qu'elles ne constituaient pas un véritable détournement du domaine, il n'en est pas moins vrai qu'elles allaient contre la prohibition de l'ordonnance de 1566 qui défendait toute aliénation non-seulement du fonds, mais encore des fruits, et surtout contre les dispositions de l'ordonnance de 1669 qui avait interdit pour l'avenir tout don ou attribution de chauffage dans les forêts de l'État, et que, dès lors, ces concessions, faites en violation de ces lois, sinon de lois plus générales, étaient manifestement entachées d'une nullité originelle.

Cependant, à côté des concessions dont le titre ne remontait pas au-delà de 1566, il en pouvait exister d'antérieures à cette époque qui, par conséquent, ne se trouvant pas atteintes par les lois prohibitives, n'auraient pu, sans injustice, être frappées par le législateur : légitimes dès leur origine, elles devaient nécessairement être respectées.

126. — Le Code forestier a statué en vue de cette double hypothèse. « Les affectations de coupes de bois ou délivrances soit par stères, soit par pieds d'arbre, porte l'article 58, qui ont été concédées à des communes, à des établissements industriels ou à des particuliers, nonobstant les prohibitions établies par les lois et les ordonnances alors existantes, continueront d'être exécutées jusqu'à l'expiration du terme fixé par les actes de concession, s'il ne s'étend pas au-delà du 1er septembre 1837. — Les affectations faites au préjudice des mêmes prohibitions, soit à perpétuité, soit sans indication de terme, ou à des termes

plus éloignés que le 1er septembre 1837, cesseront à cette époque d'avoir aucun effet. — Les concessionnaires de ces diverses affectations qui prétendraient que leur titre n'est pas atteint par les prohibitions ci-dessus rappelées, et qu'il leur confère des droits irrévocables, devront, pour y faire statuer, se pourvoir devant les tribunaux, dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, sous peine de déchéance. — Si leur prétention est rejetée, ils jouiront néanmoins des effets de la concession jusqu'au terme fixé par le second paragraphe du présent article. — Dans le cas où leur titre serait reconnu valable par les tribunaux, le gouvernement, quelles que soient la nature et la durée de l'affectation, aura la faculté d'en affranchir les forêts de l'État, moyennant un cantonnement qui sera réglé de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux, pour tout le temps que devait durer la concession. L'action en cantonnement ne pourra pas être exercée par les concessionnaires. »

L'article 59 ajoute : « Les affectations faites pour le service d'une usine cesseront en entier, de plein droit et sans retour, si le roulement de l'usine est arrêté pendant deux années consécutives, sauf les cas d'une force majeure dûment constatée. »

127. — Toutes ces dispositions tendent évidemment à l'abrogation sans trop de secousses de ces sortes d'affectations, dont la plupart avaient été faites au mépris des prohibitions légales et qui toutes sont, dans leur principe, essentiellement contraires à une bonne administration. Le complément naturel et nécessaire de cette pensée était donc de prohiber, pour l'avenir, toute espèce d'affectations ou de concessions

de cette nature dans les bois de l'État. C'est ce qu'a fait le législateur par l'art. 60 du Code forestier.

128. — En ce qui concerne les difficultés relatives aux affectations et aux effets qu'elles doivent produire, l'art. 58 Cod. pén. déclare que la compétence appartient aux tribunaux civils. Ce principe doit s'appliquer d'une manière générale, quels que soient les actes invoqués et les circonstances. Le conseil d'État, même dans le silence des parties, se fait un devoir de se dessaisir, et de déclarer que les tribunaux ordinaires sont seuls compétents pour statuer tant sur les droits résultant de titres de concession que sur les exceptions invoquées par l'État, et que le refus du ministre des finances, quelle qu'en soit l'expression, d'adhérer aux demandes qui ont pu lui être adressées par des prétendants droits ne constitue pas une *décision* et ne fait, par conséquent, point obstacle à ce que la contestation soit portée *de plano* devant les tribunaux. (Voy. ordon. 11 févr. 1829 de Chastenay-Lanty ; 14 février 1837, Cabarrus.)

2° Affectation générale des bois et forêts à certains services publics.

129. — Affectation au service de la marine. — Martelage.
130. — Affectation au service des ponts et chaussées. — Endiguage et fascinage du Rhin.

129.—L'importance des constructions navales pour la défense militaire de l'Etat a fait attribuer, par l'ordonnance de 1515, et conserver depuis au ministère de la marine un privilége sur tous les bois, même ceux particuliers (1), pour l'approvisionnement des bois

(1) L'ordonnance du 24 décembre 1330, concernant le mode des

nécessaires à la marine. Ce privilége, qui n'est en réalité qu'un droit de préemption (Voy. M. Jousselin, *Servitudes d'utilité publique*, t. I, p. 170), consiste dans le droit de faire choisir et *marteler* par les agents de la marine les arbres propres aux constructions navales parmi ceux qui n'ont pas été marqués en réserve par les agents forestiers.

Ce n'est pas sans opposition que le droit de *martelage* dans les bois des particuliers a été maintenu par le Code forestier. La disposition fut vivement attaquée dans les deux chambres, lors de la discussion de la loi. Plusieurs membres soutinrent que l'atteinte portée au droit de propriété par l'exercice du martelage n'était point justifiée par la nécessité; et qu'à notre époque où le commerce facilite les approvisionnements, il n'y avait aucun inconvénient à laisser la marine s'approvisionner par cette voie. Le législateur dut se résigner à limiter le droit ; il fut expressément dit qu'il ne s'exercerait dans les bois des particuliers que durant dix années, à partir de la promulgation du Code forestier. (Voy. art. 124.) Le délai a expiré le 1er août 1837, et à partir de cette époque la propriété privée a été affranchie.

Il y a plus, une ordonnance royale, du 14 décembre 1838, avait supprimé, quant aux bois soumis au régime forestier, le service de la surveillance des fournitures de bois et *suspendu* indéfiniment l'exercice du droit de martelage, par le motif que le département de la marine pouvait très-bien s'approvi-

délivrances des bois pour l'armement des places fortes n'a rien d'applicable aux bois des particuliers ni des communes.

sionner, comme cela existait depuis plusieurs années, par l'entremise du *commerce*, sans le secours du martelage, en confiant aux adjudicataires des fournitures le soin de se procurer eux-mêmes partout et, même à l'étranger, les bois qui leur sont demandés par la marine ; mais un décret du 11 octobre 1851 a autorisé le ministre des finances à faire réserver et livrer, chaque année, par l'administration des forêts à la marine impériale les bois extraits des forêts dépendant du domaine de l'Etat et propres aux constructions navales, le décret détermine le mode et les conditions de la cession ; ce n'est donc que dans le cas où le gouvernement serait ramené par la force des circonstances à reprendre l'exercice du droit de martelage dans les bois des particuliers que les art. 122 et suiv. du C. for., 152 et suiv. de l'ordonnance réglementaire reprendraient leur importance.

130. — Une affectation analogue au droit de martelage est établie pour assurer le service des digues du Rhin. Comme il s'agit ici d'une mesure de sûreté publique et en même temps d'intérêt privé, puisque les habitants des bords du Rhin seraient exposés à voir leurs propriétés détruites, si l'on n'opposait pas des obstacles aux débordements de ce fleuve, la servitude n'affecte pas seulement les bois soumis au régime forestier, elle atteint aussi les bois particuliers. Cependant la dérogation infligée au droit de propriété privée est limitée sous un double rapport ; les bois des particuliers ne sont soumis à la réquisition qu'en cas d'insuffisance des bois de l'Etat et de ceux des communes, et le droit de les requérir n'a

lieu que sur les bords du Rhin, dans un rayon de cinq kilomètres. (Voy. C. for., art. 136.)

Pour que l'administration ne soit pas privée tout à coup des bois et oseraies nécessaires à ses travaux, il est enjoint à tous propriétaires de bois situés dans la limite indiquée, qui veulent opérer des coupes, d'en faire la déclaration trois mois d'avance à la sous-préfecture ; si dans ce délai de trois mois, les bois ne sont pas requis, le propriétaire en peut disposer à son gré. Tout propriétaire qui, hors le cas d'urgence, effectuerait une coupe sans avoir fait la déclaration, serait condamné à une amende de 1 fr. par are de bois exploité, et de 4 fr., si, après la réquisition qui lui aurait été faite, il détournait les bois de la destination pour laquelle ils auraient été requis. L'exploitation du bois requis est faite, dans les bois soumis au régime forestier, par les entrepreneurs des travaux des ponts et chaussées, d'après les indications et sous la surveillance des agents forestiers ; et leur responsabilité, comme leurs obligations, sont les mêmes que celles des adjudicataires des bois de l'Etat. Dans les bois des particuliers, l'exploitation est faite par les mêmes entrepreneurs, si mieux n'aime le propriétaire faire exploiter lui-même, ce qu'il doit déclarer aussitôt que la réquisition lui est notifiée. Les réquisitions sont faites par le préfet ; elles peuvent avoir lieu, en cas d'urgence, même à l'égard des propriétaires qui n'ont fait aucune déclaration ; cela résulte de la discussion de l'art. 141, § 2, du Code forestier dans les Chambres. Le prix des bois et oseraies doit être payé dans le délai de trois mois après l'abattage constaté d'après le mode indiqué

pour les arbres marqués par la marine. En outre, les communes et les particuliers doivent être indemnisés de gré à gré ou à dire d'experts, du tort qui pourrait résulter pour eux des coupes exécutées hors des saisons convenables. (Voy. C. for., art. 137, 138, 139 et 140.)

§ 2. — *Des droits d'usage.*

131. — Les droits d'usage sont de deux espèces.
132. — Les règles qui les concernent s'appliquent aux bois des communes et des établissements publics.
133. — Origine des droits d'usage. — Leurs effets désastreux sur la production des forêts. — Système du Code forestier pour diminuer les abus.
134. — Les usagers sont relevés de la déchéance qui avait été établie dans le projet du Code forestier.
135. — Suite. — Lois des 28 vent. an XI et 14 vent. an XII.
136. — Production et dépôt des titres.
137. — Faculté du cantonnement et du rachat.
138. — Qui peut demander le cantonnement; en quoi il consiste.
139. — Il est réglé de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux. — Divers procédés qui peuvent être suivis.
140. — Du cas où les usages ont déjà été restreints.
141. — Capitalisation du droit d'usage.
142. — Aucun procédé n'est imposé aux tribunaux.
143. — Le rachat s'applique seulement aux produits accessoires des forêts.
144. — Exception au droit de rachat en faveur des communes.
145. — Les communes et établissements publics peuvent exercer le droit de rachat.
146. — Réduction de l'usage suivant l'état et la possibilité des forêts.
147. — Exercice des divers usages. — Usage sur la superficie. — Défensabilité. — Compétence des conseils de préfecture.

148. — Recours.
149. — Fixation du nombre des bestiaux pour le pâturage.
150. — Suite.
151. — Indication des chemins par lesquels les bestiaux doivent passer.
152. — Contestations sur ce point.
153. — De la conduite des troupeaux.
154. — Marques des bestiaux.
155. — Pénalités.
156. — Interdiction de conduire des chèvres, brebis ou moutons.
157. — Indemnité à payer aux usagers dépouillés d'un *droit* à cet égard.
158. — Tempérament à l'interdiction dans son application aux moutons.
159. — Usage en bois. — Bois de chauffage.
160. — Suite. — Bois de construction ou de réparation.
161. — Exploitation des coupes affouagères. Interdiction de vendre les bois délivrés à titre d'affouage.
162. — Du bois mort, sec et gisant. — L'usage en bois mort est-il soumis à la *délivrance?*

131. — Les droits d'usage sont de deux espèces essentiellement distinctes. Les uns ont pour objet la nourriture des bestiaux et ne s'exercent que sur les *produits accessoires* des forêts. Les autres s'exercent sur le *bois même*, qui est délivré en nature, soit pour le chauffage, soit pour les besoins d'œuvre ou de construction des usagers. Les premiers sont désignés sous les noms de *pâturage* ou *pacage*, droit de faire paître le bétail, de *panage* ou *faînée* et *glandée*, droit de mener les porcs dans les forêts pour y manger le gland et la faîne.

132. — Les règles relatives aux droits d'usage, bien que les dispositions qui les consacrent ne parlent que des forêts de l'Etat, s'appliquent également: 1° aux

bois des *communes* et des *établissements publics*, sauf certaines restrictions indiquées par la loi ; 2° aux bois des *particuliers* : c'est en effet ce que disent expressément les articles 112 et 120 du Code forestier.

133. — Les droits d'usage sont établis, soit au profit de communes, soit au profit de particuliers ; ils sont d'une très-ancienne origine, et proviennent généralement des concessions que les rois, les seigneurs féodaux et ecclésiastiques ou les monastères avaient faites à des communautés d'habitants ou à des familles de tenanciers.

De tout temps, les droits d'usage furent considérés comme une source de dommages, comme une cause permanente de destruction ; et le législateur s'efforça sans cesse de les détruire. L'ordonnance de 1669 spécialement, ainsi qu'on l'a vu plus haut, avait révoqué et supprimé tous les droits de chauffage. Toutefois ces droits et tous les autres n'en subsistèrent pas moins, et le Code forestier s'est trouvé en présence de ces abus que l'antiquité même de leur origine avait rendus plus nombreux encore. Il a donc voulu les réprimer ; mais en ceci, comme pour les affectations à titre particulier, il y avait des droits acquis qui commandaient de justes égards : la loi a été conçue sous l'inspiration de cette double pensée. Elle défend de faire à l'avenir, dans les bois et forêts, aucune concession de droits d'usage, de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être, (dispositions applicables : 1° aux bois qui font partie des domaines de la couronne ; 2° à ceux possédés à titre d'apanage ou de majorats ; 3° à ceux des communes ou des établissements publics; ainsi que le déclarent les art. 62,

88, 89 et 111 du C. for.) Quant aux droits existants, la loi n'admet que ceux qui, au jour de sa promulgation, ont été reconnus fondés, soit par des actes du gouvernement, soit par des jugements ou arrêts définitifs, ou qui seront reconnus tels par suite d'instances administratives ou judiciaires engagées à cette époque, ou qui auraient été intentées devant les tribunaux, dans le délai de deux ans, à dater de la promulgation, par des usagers alors en jouissance. (Voy. art. 61 du C. for.)

134. — Le projet de Code forestier ajoutait que les instances administratives ou judiciaires desquelles devait résulter le maintien ou le rejet du droit d'usage seraient jugées conformément aux dispositions de l'ordonnance de 1669 et des lois des 19 mars 1803 et 5 mars 1804; mais l'on pensa qu'il ne fallait pas enchaîner les tribunaux, et que d'ailleurs il serait trop sévère de laisser peser la déchéance sur des usagers que le gouvernement n'avait pas troublés dans l'exercice de leurs droits, et qui en avaient encore la jouissance paisible. (Voy. le rapport de M. Favard de Langlade à la chambre des députés.) Les usagers furent donc relevés de la déchéance, par la suppression de l'indication des lois précitées dans l'article du Code; et de plus, il leur fut accordé un délai pour intenter toute action utile à la conservation de leurs intérêts.

135. — Ce principe a été également appliqué par la jurisprudence aux déchéances résultant des lois des 28 ventôse an XI et 14 ventôse an XII. On sait que pour mettre l'administration en mesure de s'éclairer sur l'étendue des droits d'usage qui grevaient les bois de l'État, la première de ces lois avait imposé à tous

les usagers l'obligation de produire leurs titres au secrétariat des sous-préfectures ou des préfectures dans un délai de six mois, délai que la seconde loi avait prorogé de six mois encore, à peine de déchéance. La cour d'appel de Bourges a jugé, le 26 janvier 1829, que l'art. 61 du Code forestier était applicable à ce cas, et en conséquence qu'il avait relevé les usagers qui n'avaient pas produit leurs titres, de la déchéance prononcée par les lois de l'an XI et de l'an XII.

136. — Mais le dépôt des titres fait en exécution de ces lois n'a pas constitué les usagers en *instance administrative* dans le sens de l'art. 61, C. for., tellement qu'ils aient pu se dispenser de former à peine de déchéance, une demande tendant à la reconnaissance de leur droit, dans le délai de deux ans que fixe cet article. (Voy. arrêt de la cour de cassation du 19 mars 1839.)

Les arrêtés mêmes des conseils de préfecture qui ont suivi le dépôt des titres, soit qu'ils aient maintenu, soit qu'ils aient rejeté le droit d'usage, n'ont pu faire obstacle aux jugements que les tribunaux étaient appelés à rendre sur l'existence de l'usage. Essentiellement incompétents pour statuer sur les questions d'usage qui sont du domaine exclusif des tribunaux, les conseils de préfecture n'ont pu émettre, en cette matière, que de simples délibérations consultatives, dont la force n'allait pas au delà de l'autorité d'un avis (Voy. ord. 11 mai 1825, Denneville; 7 décembre 1825, Clermont-Tonnerre), et qu'on ne pouvait assimiler aux *jugements et arrêts définitifs*, que le Code forestier accepte comme *titres*. D'une autre part, ces décisions n'ont pu constituer la reconnaissance

volontaire qui, aux termes du même article, résulte des *actes du gouvernement* et légitime la jouissance de l'usage ; car il est évident que par cette expression la loi a entendu parler des actes émanés du chef en qui réside l'administration souveraine. Il en faut conclure que, de quelque manière qu'on les envisage, les arrêtés des conseils de préfecture intervenus par suite du dépôt des titres fait en exécution des lois de l'an XI et de l'an XII, laissent subsister dans toute leur force, les obligations imposées par le Code forestier pour éviter la déchéance.

137. — La conséquence des dispositions de ce Code a été de réduire sensiblement le nombre des usagers; bien des concessions ont cessé d'exister par la seule expiration du terme que le Code avait fixé ; et les tribunaux en ont annulé beaucoup d'autres que les concessionnaires avaient soumises à leur examen et qu'ils avaient crues inattaquables dans leur origine : le sort de la propriété forestière en a été amélioré. Mais les droits d'usage qui ont survécu et qui grèvent les forêts sont encore nombreux : il était de l'intérêt public d'accorder aux propriétaires des bois la faculté de les affranchir en totalité ou en partie de l'exercice de ces droits si essentiellement préjudiciables à leur prospérité.

Le Code forestier y pourvoit, soit par le *cantonnement*, soit par le *rachat* au moyen d'une indemnité, et à défaut de cantonnement ou de rachat, par la réduction de l'exercice des droits d'usage suivant l'état et la possibilité des forêts. Le cantonnement et le rachat ne s'appliquent pas indifféremment aux deux espèces d'usages; le premier est exclusivement relatif aux

droits qui s'exercent sur le bois ; le second est spécial aux droits qui s'exercent sur la superficie. Examinons les règles qui les gouvernent respectivement.

138. — Le cantonnement a pour objet de convertir le droit de l'usager en un droit de propriété, sur une certaine étendue des fonds qui étaient affectés à son usage. La loi des 28 août-14 sept. 1792, partant de cette idée que le droit d'usage était un droit réel, un droit de propriété, et qu'on ne pouvait dès lors refuser à l'usager la faculté de faire cesser l'indivision par le partage, avait autorisé les usagers, comme les propriétaires, à demander le cantonnement. Plus exact et plus pénétré de la vérité des choses, le Code forestier n'a vu dans le droit d'usage qu'une servitude et non un droit de copropriété ; par suite, il a posé en principe que l'action en affranchissement de cette servitude par voie de cantonnement appartiendrait seulement à ceux qui possédaient à titre de propriétaires et non aux usagers. (Voy. C. for., art. 63, 111 et 118.)

C'était là d'ailleurs ce qui se pratiquait dans l'ancien droit pour les réglements d'usage ; et il était juste et raisonnable d'en revenir à ce principe. Toutefois, bien que le Code forestier n'admette plus la demande en cantonnement de la part des usagers, lorsqu'une telle demande a été formée avant le Code, elle doit être jugée, quant au fond du droit, d'après les lois antérieures au Code. C'est ce qu'a décidé la cour de cassation par arrêt du 6 juillet 1820, et c'est une conséquence du principe que nous avons déjà indiqué.

139. — A défaut d'arrangement amiable, il y a pour

les tribunaux deux manières de procéder au cantonnement : ou bien fixer *a priori* la valeur du droit d'usage, par rapport à la pleine propriété; ou bien estimer d'abord la valeur du droit d'usage, capitaliser cette valeur à un taux déterminé et ensuite déduire de l'ensemble de la forêt, pour l'attribuer aux usagers, une portion de bois d'une valeur égale à la somme obtenue par la capitalisation.

Il est surtout naturel de suivre le premier procédé lorsque l'usage, comme il arrive fréquemment, absorbe la totalité des produits, car tout se borne alors à une appréciation qui n'exige ni connaissances spéciales ni opérations sur le terrain ; il s'agit uniquement de rechercher en quoi consiste l'utilité de la nu-propriété qui reste dans les mains du propriétaire primitif et quelle estimation on peut assigner au droit de chasse, de pêche, à l'éventualité de percevoir la redevance foncière, en cas de découverte de mine et à la chance de voir le fonds affranchi si un incendie ou tout autre cause de destruction en changeait la superficie (Proudhon, droits d'usage, t. 7, p. 511, édition de 1825). Or, l'estimation de ces droits peut être faite par le juge directement et de suite, avec tout autant de sûreté qu'après expertise. Sous l'influence de la doctrine de Proudhon, la Cour d'appel de Dijon a fréquemment employé cette première méthode et usant d'une latitude d'appréciation qui tient à la nature même de la chose à apprécier, elle a fixé la valeur de la nu-propriété à un dixième (26 mai 1832, de Béthume-Sully), à un quinzième (30 avril 1833, commune de Vignory), à un cinquième (3 janvier 1857, n° 1395 des annales forestières de 1857).

140. — Sous l'ancienne jurisprudence, le cantonnement n'était point connu ; mais la nécessité de soustraire la richesse forestière aux déprédations des usagers avait fait introduire, au seizième siècle, *l'aménagement-réglement* ou *réglement d'usages* dont l'effet était, non de transformer, comme le cantonnement, le droit d'usage en un droit de pleine propriété, mais de limiter à certains cantons l'exercice des droits d'usage sans en changer la nature. L'étendue des cantons était naturellement fixée d'après les besoins de la population, et comme celle-ci n'a fait qu'augmenter, les communes usagères se sont trouvées absorber tous les produits et ne laisser au propriétaire de la forêt grevée qu'une sorte de domaine éminent. En ce cas, le propriétaire peut encore réclamer le cantonnement (Voy. Dalloz, v° *usage forestier*, n° 518; cass. 11 novembre 1856, commune de Stainville). Mais, on le conçoit, l'usager a trop peu à gagner en solidité pour devoir perdre beaucoup en étendue; la portion à abandonner par lui sera peu considérable et le juge n'aura le plus souvent aucune peine à la déterminer directement.

141. — Le deuxième procédé nous paraît mieux approprié aux usages limités tels qu'ils se rencontrent dans les forêts domaniales. Dans ces derniers temps l'administration forestière a poursuivi avec énergie les opérations de cantonnement dans ces forêts ; un décret du 12 avril 1854 a d'abord abrogé et remplacé les art. 112 à 116 de l'ordonnance de 1827 et un autre décret du 19 mai 1857 a posé les règles à suivre pour les propositions de cantonnement amiable à faire aux communes ou habitants usagers.

Le décret du 19 mai 1857, auquel il faut joindre une circulaire ministérielle du même jour, n'a pas été inséré au bulletin des lois; c'est à proprement parler une instruction sur l'évaluation de l'émolument annuel du marronage ou de l'affouage, sur les défalcations à opérer pour trouver l'émolument net annuel, sur la capitalisation de cet émolument et enfin sur la manière d'estimer le sol forestier pour comparer sa valeur à celle du produit de la capitalisation. D'après l'art. 9, le revenu net du droit d'usage sera capitalisé au denier vingt. A la valeur ainsi déterminée de l'émolument du droit d'usage, l'art. 10 veut qu'il soit ajouté, à titre de concession, 1° une somme égale à 15 0|0 de ladite valeur; 2° le capital au denier vingt des frais de garde et d'impôt que les usagers, une fois cantonnés, auront à supporter comme propriétaires. Le sol, dit l'art. 14, sera estimé d'après la valeur des sols boisés similaires dans la localité, et le taux d'intérêt à employer dans les calculs sera celui des placements en biens fonds similaires dans la localité. Au moyen des concessions de l'Etat, on arrive à peu près à capitaliser le revenu de l'usage au denier 25; si le revenu des bois dans la localité est, par exemple, de 2 1|2 0|0 et que, par suite, il y ait lieu de capitaliser la valeur du sol au denier 40, l'usager devenu propriétaire, verra son émolument annuel réduit dans la proportion de 40 à 25.

142. — Au surplus, même pour ce qui concerne les forêts de l'État, les tribunaux ne peuvent voir, dans les règles tracées par le décret de 1857, que de simples indications; aucun procédé ne leur est imposé; aucune quotité ne limite leur pouvoir; si appréciant

le droit de l'usager, ils estiment que sa solidité et son indépendance le rendent comparable à une véritable propriété foncière, ils ont le droit d'abaisser le taux de la capitalisation dans la proportion qu'ils jugent convenable (Voy. cass. 7 août 1833 et 15 janvier 1835; Cour impériale de Metz, 28 avril 1857 et 14 mars 1861; Cour impériale de Colmar, 22 janvier 1867) ; et réciproquement, ils peuvent refuser à un usager qui n'a pas accepté les propositions de l'État les bonifications qui lui étaient offertes avant que l'opération ne devint judiciaire et le réduire ainsi du denier 25 au denier 20 (Voy. Cass. 16 juillet 1867).

143. — Le cantonnement constitue, ainsi que nous l'avons dit, un mode d'affranchissement pour les forêts exclusivement propre aux droits d'usage qui s'exercent sur le bois même et donnent des produits en bois. Quant aux autres droits d'usage qui s'exercent sur la superficie et les fruits de l'arbre, tels que pâturage, panage et glandée, il n'y a d'autre mode d'affranchissement que le rachat moyennant des indemnités réglées de gré à gré, ou en cas de contestations, par les tribunaux ; le cantonnement ne leur est pas applicable (Voy. C. for., art. 64, § 1er), et la raison en est simple ; c'est que s'il est facile d'apprécier quelle quantité de bois est approximativement nécessaire pour les besoins de l'usager en bois, il serait difficile d'arriver à ce résultat pour celui qui a un droit de pâturage ou de glandée sur toute une forêt.

144. — Des causes particulières ont, d'ailleurs, fait admettre une exception à la faculté qu'ont les propriétaires de s'affranchir du droit de pâturage au

moyen d'une indemnité. « En adoptant la proposition « du gouvernement pour le rachat des droits de « pâturage, disait M. Favard dans son rapport, la « commission ne s'est pas dissimulé que l'exercice « rigoureux de cette faculté pourrait, dans certains « cas, produire de fâcheuses conséquences. Il est des « localités où le pâturage est tellement indispen- « sable aux habitants, que ceux-ci n'ont d'autre « revenu, d'autre ressource que les produits des « bestiaux qu'ils élèvent : si vous leur enlevez cet « unique moyen d'existence, vous les forcez à aban- « donner le sol qui les a vus naître, où ils mènent « une vie laborieuse et paisible, où ils exercent un « genre d'industrie utile non-seulement à eux-mêmes « mais aussi au commerce. Quelle compensation « trouveraient-ils dans la somme d'argent que leur « offrirait l'Etat ? quel emploi pourraient-ils en faire « dans l'intérêt commun ? Dans le lieu où ce pacage « n'est qu'un accessoire de la fortune communale, « les usagers ont la faculté de le remplacer par des « prairies artificielles ; mais là où il est tout pour les « habitants, il ne saurait y avoir des moyens de « remplacement. » Ces considérations ont fait introduire dans la loi une exception d'après laquelle le rachat ne peut être requis dans les lieux où l'exercice du droit de pâturage est devenu d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou de plusieurs communes. (Voy. C. for., art. 64, § 2 et décret 12 avril 1854, art. 5.) Mais remarquons-le bien, l'exception est exclusivement restreinte par la loi au seul droit de pâturage : le § 2 de l'art. 64 ne mentionne que ce droit, d'où il faut conclure que l'exception ne pour-

rait être appliquée aux autres droits analogues, tels que ceux de panage et de glandée dont parle le § 1er. C'est d'ailleurs ce qui résulte de la discussion de la loi et de la nature même des choses ; de la discussion de la loi, car la proposition fut formellement faite de comprendre dans le second paragraphe tous les droits déclarés rachetables par le premier, et cette proposition fut rejetée ; de la nature des choses, car on ne saurait appliquer aux droits de panage et de glandée les considérations qui ont motivé l'exception relative au droit de pâturage.

L'usager ne peut d'ailleurs invoquer arbitrairement la *nécessité* pour s'opposer au rachat du droit de pâturage ; il est toujours loisible à l'administration forestière de contester cette nécessité. La question de compétence a seule été vivement discutée ; on voulait soumettre le débat aux tribunaux que la loi avait déjà appelés à régler l'indemnité en cas de contestation, et l'on se fondait sur ce que la question à décider n'était en définitive qu'une question préjudicielle. Toutefois, ce sentiment n'a pas prévalu, et, après une longue discussion, il a été décidé que les parties se pourvoiraient devant le conseil de préfecture qui, après une enquête *de commodo et incommodo*, statuerait, sauf le recours au conseil d'Etat. (Voy. art. 64, § 2 et décr. 2 janvier 1857, commune d'Omblèze.) On a pensé qu'il s'agissait d'un acte administratif, et qu'il devait être à l'avantage des communes que ces contestations fussent portées devant les conseils de préfecture qui peuvent sans frais prendre les renseignements convenables pour prononcer en connaissance de cause sur les intérêts communaux.

L'art. 5 du décret du 12 avril 1854 détermine la marche à suivre ; lorsque le ministre des finances a déclaré l'opportunité du cantonnement, le préfet notifie la décision au maire de la commune usagère, en lui prescrivant de faire délibérer le Conseil municipal pour qu'il exerce, s'il le juge à propos, le recours qui lui est réservé par le § 2 de l'art. 64 du C. for.

145. — On ne peut douter que les communes ou établissements publics ne soient comme l'Etat et sous la même restriction, en droit d'user de la faculté de rachat. (Voy. ordon. 31 janvier 1838, commune de Houssen.) L'art. 112 du Code forestier, nous l'avons dit en commençant, déclare que les dispositions sur l'exercice des droits d'usage leur sont applicables.

Les communes ou établissements publics qui veulent user de cette faculté ont, suivant le décret du 2 avril 1854, à adresser leur demande au préfet qui, dit l'art. 6, *statue* sur l'opportunité, après avoir pris l'avis des agents forestiers. Evidemment, le recours au ministre de l'intérieur serait ouvert contre la décision du préfet (Voy. sup, t. 1er, n° 463) ; mais de plus, s'agissant de l'exercice d'un droit absolu et consacré par la loi, la décision ministérielle serait à son tour susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Quant à l'opération, les formes sont les mêmes que pour le cantonnement. (Voy. décr. 12 avril 1854, art. 5.)

146. — Lorsque les forêts n'ont pas été affranchies au moyen du cantonnement ou de l'indemnité, il y a lieu à l'exercice des droits d'usage. Néanmoins, et pour protéger autant que possible la richesse forestière

contre les abus dont ces droits peuvent être l'occasion, le législateur a voulu que l'exercice de ceux qui sont conservés pût toujours être réduit suivant l'état et la possibilité des forêts. Dans le projet du Code forestier, l'administration forestière avait reçu l'attribution de régler seule l'état et la possibilité des forêts, et de faire sur l'exercice des usages, les réductions qui devaient en être la conséquence. La disposition était empruntée à l'ordonnance de 1669, tit. XIX, art. 5, qui confère en effet ce pouvoir aux grands maîtres. Mais cette disposition, toute rationnelle dans l'ordonnance qui réunissait, dans les maîtrises, l'administration et la juridiction, n'était plus admissible sous le Code forestier, qui a séparé ces deux objets. Il était juste et rationnel de prévoir des abus dans la déclaration de l'état et de la possibilité des forêts et, dans cette prévision, d'appeler une autorité à prononcer sur les réclamations que ces abus pourraient faire naître. C'est aux conseils de préfecture que ce pouvoir est accordé par l'art. 65 du Code forestier. Les conseils de préfecture ont été choisis parce qu'il s'agit seulement de la vérification d'un fait qui touche à l'état de la forêt. (Voy. ordon, 23 juin 1849, commune de Laprugne.) Si la vérification touchait aux titres des usagers, si la question relative à l'état et à la possibilité de la forêt ne pouvait être résolue que par l'application des lois et des titres, ce serait alors aux tribunaux à statuer. (Voy. ord. 6 novembre 1817, Brunet; 11 oct. 1833, commune de Beuvry; 25 septembre 1834, Poulariés; 1er décembre 1852, Abat.) Mais la compétence des

tribunaux ne va pas au-delà de l'appréciation et de l'interprétation du titre. Un arrêt de cassation du 12 avril 1848 lui assigne ses justes limites ; on y lit : « Si de droit commun, les tribunaux sont seuls com- « pétents pour prononcer sur l'appréciation du titre « et sur le fond du droit des usagers, c'est à l'auto- « rité administrative seule qu'il appartient de régler « l'*exercice* des droits d'usage dans leurs modes, leurs « assiettes et leur étendue, même de les réduire sui- « vant l'état et la possibilité des forêts ; — et attendu « qu'il ressort évidemment des dispositions de l'arrêt « attaqué, que la Cour d'appel, au lieu de se ren- « fermer dans la décision du fond du droit, a statué « sur l'aménagement même de la forêt de Ciseray, « appartenant à l'Etat et réglé *l'exercice* des usages ; « qu'en effet, sans égard à la possibilité de la forêt, « non plus qu'à l'étendue variable des besoins, « choses, qui, d'après la loi, devaient être prises en « considération, elle a déterminé pour toujours « l'ordre successif et l'emplacement des coupes, fixé « les diverses essences de bois parmi lesquelles « seraient choisis les baliveaux à chaque coupe, et « attribué une partie de ces baliveaux, suivant leur « nature, aux usagers, au fur et à mesure qu'ils « devront être abattus ; qu'en jugeant ainsi, ladite « Cour a commis un excès de pouvoir et formelle- « ment violé les textes précités... Casse. » (Voy, aussi cass. 5 juin 1855, Goupil.)

147. — Le moment est venu de dire d'après quel mode s'exercent les droits d'usage. Comme on le conçoit bien, le mode varie suivant qu'il s'agit des

droits d'usage sur le bois même, ou des droits d'usage sur la superficie et les fruits des arbres, c'est-à-dire, des pâturage, panage ou glandée.

Ces droits ont été l'objet d'une restriction spéciale, déterminée encore par l'intérêt de la richesse forestière. Le législateur a voulu que le pâturage, le panage et la glandée ne pussent avoir lieu que dans les bois déclarés *défensables*. Par la défensabilité, il faut entendre la qualité qui permet aux bois, à raison de l'âge auquel ils sont parvenus, de se *défendre* de la dent des bestiaux, qualité qui varie suivant les localités et l'essence des bois. C'est l'administration forestière qui a le pouvoir de déclarer la défensabilité, sauf le recours au conseil de préfecture. (Voy. C. for., art. 67.) La compétence du conseil de préfecture se justifie à cet égard par les mêmes motifs qui l'ont fait admettre relativement à l'état et à la possibilité des forêts. Mais le conseil de préfecture doit s'en tenir strictement à la simple déclaration du fait de défensabilité; il commettrait un excès de pouvoir, si, au lieu de statuer sur ce point, il prescrivait un mode d'administration et d'exploitation de la forêt, dans le but de conserver des pâturages à la commune où elle est située (Voy. ord. 13 août 1840, commune d'Echallon), ou s'il se déterminait par une appréciation des besoins des usagers. (Voy. ord, 17 février 1843, commune de Bouvante.)

148. — En matière de défensabilité, comme relativement à la déclaration de l'état et de la possibilité des forêts, le recours au conseil d'État contre la décision des conseils de préfecture est de droit. Ce recours a, d'ailleurs, un effet suspensif jusqu'à la décision à

rendre par le conseil d'État. (Voy. Ordonn. régl. du 1er août 1827, art. 117.) C'est là une dérogation à la règle générale consacrée par l'art. 3 du décret du 22 juillet 1806, qui s'explique et se justifie très-bien par le préjudice irréparable que l'exécution provisoire, en cette matière, serait susceptible d'occasionner.

149. — Les maires des communes et les particuliers jouissant du droit de pâturage ou de panage dans les forêts de l'État, remettent annuellement à l'agent forestier local, avant le 31 décembre pour le pâturage, et avant le 30 juin pour le panage, l'état des bestiaux que chaque usager possède, mais avec la distinction de ceux qui servent à son propre usage et de ceux dont il fait commerce; car les usagers ne jouissent de l'usage que pour leurs bestiaux, et non pour ceux dont ils font commerce. (Voy. Ord. régl. art. 118; C. for., art. 70.) L'administration forestière fixe alors, d'après les droits des usagers, le nombre de porcs qui peuvent être mis en panage et de bestiaux qui peuvent être mis en pâturage. (Voy. C. for., art. 68.) Il faut remarquer que l'administration n'a pas à cet égard un pouvoir absolu et sans contrôle; la fixation par elle faite peut toujours être contestée par les usagers. Mais quel sera le juge compétent? Sera-ce le conseil de préfecture, ou bien devra-t-on recourir aux tribunaux? C'est évidemment pour cette dernière compétence qu'on doit se prononcer, quoique cependant il appartienne au conseil de préfecture de statuer, d'après l'art. 65, sur l'état et la possibilité des forêts, c'est-à-dire sur un point qui n'est pas sans un grand rapport avec celui dont nous parlons ici, puisque la

possibilité de la forêt doit être nécessairement l'un des éléments de la fixation à faire par l'administration. La raison de distinguer se tire de ce que la fixation du nombre des animaux admis a directement trait à l'application du titre, à l'appréciation du droit de l'usager ; il est en effet de principe, que tout ce qui est examen des droits et titres demeure réservé aux tribunaux ordinaires. (Voy. en ce sens MM. Curasson, t. I. p. 292 ; et Serrigny, t. II, n° 1053 et Cass. 6 juin 1855, Goupil).

150. — Chaque année, avant le 1er mars pour le pâturage, et un mois avant l'époque indiquée par l'administration forestière pour l'ouverture de la glandée et du panage, dont la durée ne peut excéder trois mois, les agents forestiers font connaître aux communes et aux particuliers jouissant des droits d'usage, les cantons déclarés défensables et le nombre des bestiaux admis au pâturage et au panage. La publication en est faite à la diligence des maires dans les communes usagères. (Voy. C. for., art. 66 et 69.)

151. — Les chemins par lesquels les bestiaux doivent passer pour aller au pâturage ou au panage, et en revenir, sont désignés par les agents forestiers. Si ces chemins traversent des taillis ou des recrues de futaies non défensables, il peut être établi, d'après l'indication des agents forestiers, des fossés suffisamment larges et profonds ou toute autre clôture, pour empêcher les bestiaux de s'introduire dans les bois. Ces fossés ou clôtures sont faits à frais communs entre les usagers et l'administration. (Voy. art. 71, C. for.) Le soin d'établir les fossés avait été laissé d'abord aux usagers seuls ; mais on a craint qu'on ne

s'en fit un moyen de les contraindre à abandonner leurs usages, « crainte d'autant mieux fondée, disait M. Favard, qu'en indiquant aux usagers des chemins fort longs qu'on aurait pu changer chaque année, c'eût été autoriser à ordonner arbitrairement des dépenses considérables. »

152. — La loi a gardé le silence sur le recours qu'auraient les usagers en cas de contestation sur la désignation des chemins. S'ensuit-il que cette désignation doive être abandonnée au pouvoir absolu de l'administration forestière ? On ne saurait le penser. Quelque juste que se soit montrée l'administration, il n'en serait pas moins dangereux de lui laisser, sur ce point, une aussi grande latitude. On citait, lors de la discussion de la loi à la chambre des pairs, l'exemple de propriétaires riverains d'une forêt domaniale dans le département de l'Allier, dont les fermes ne sont séparées de la forêt que par une très-courte distance, et à qui l'administration a désigné un chemin tel, que leurs bestiaux ont à faire un véritable voyage qui commence au point du jour et ne finit qu'à son déclin. La loi n'a pu vouloir consacrer la possibilité de semblables abus qui n'altéreraient pas seulement les droits des usagers, mais iraient jusqu'à les détruire. Les usagers doivent donc avoir un recours contentieux.

Devant quelle autorité ce recours sera-t-il porté ? La question n'est pas sans difficulté, et le doute naît des discussions mêmes qui ont préparé la loi. En effet, on avait demandé à la chambre des députés, qu'en cas de contestation, entre les usagers et les agents forestiers sur la désignation des chemins, le recours au

conseil de préfecture fût ouvert. M. de Martignac combattit cette proposition ; il fit remarquer qu'il était bien concevable que, pour les dispositions importantes contenues dans les art. 65 et 67, on eût cru utile d'établir un juge entre les prétentions de l'administration et celles de l'usager ; mais que l'art. 71 statue sur des matières qui appartiennent tout à fait à l'intérieur de l'administration forestière ; qu'on avait conservé les dispositions de l'ordonnance de 1669, et que l'action de l'administration forestière serait impossible si, toutes les fois qu'une discussion serait élevée par un usager sur le chemin à traverser, il y avait lieu à recourir devant le conseil de préfecture et, par conséquent, devant le conseil d'État. Sur ces observations, la proposition fut rejetée. Ainsi, à la chambre des députés, non-seulement on n'admit pas le recours au conseil de préfecture, mais encore ce recours fut formellement écarté.

La question fut reproduite à la chambre des pairs. M. de Saint-Roman exprima le regret que l'article 71 n'indiquât aucun recours, et demanda formellement que cette lacune fût comblée par l'admission du recours au conseil de préfecture. M. de Martignac reproduisit l'observation faite à la chambre des députés, et ajouta *que le recours à l'administration supérieure était une garantie suffisante.* M. de Saint-Roman insista en demandant quel serait le moyen d'obtenir justice si une réclamation faite à l'administration supérieure restait sans résultat ; et M. Roy, directeur général des forêts, répondit alors : « Si les usagers étaient fondés à se plaindre de la désignation des chemins, ils pourraient s'adresser à l'administration supérieure, *et en-*

fin aux tribunaux, juges ordinaires toutes les fois que la loi n'indique pas une juridiction d'exception. » La discussion se borna là ; il n'y eut pas de vote, et la loi garda le silence qui avait été signalé comme une lacune.

Que conclure de là? Serait-ce qu'on entendît admettre le recours aux tribunaux indiqué par le directeur général des forêts comme le seul possible? Les explications qui avaient été données par M. de Martignac à la chambre des députés ne permettent guère de le croire. Il avait résisté au recours devant le conseil de préfecture non pas parce que la question à résoudre était en dehors des règles ordinaires de compétence de ces conseils, mais seulement parce qu'il s'agissait d'une question qui appartenait à l'intérieur de l'administration forestière. Or, ces observations qui avaient été reproduites à la chambre des pairs s'appliquaient bien certainement, et à plus forte raison, au recours devant les tribunaux ordinaires et auraient assurément fait rejeter ce recours, si la déclaration du directeur général des forêts avait fait l'objet d'un amendement sur lequel la chambre eût été appelée à voter. Pourquoi cela? Parce que les tribunaux, plus encore que les conseils de préfecture, doivent rester étrangers à tout ce qui touche à l'administration ; parce qu'il y aurait quelque chose de bien inexplicable à voir d'une part les conseils de préfecture compétents en matière de défensabilité, et d'une autre part, sur la désignation des chemins, qui n'est après tout que l'accessoire de la défensabilité, la compétence attribuée aux tribunaux ; enfin parce que les tribunaux, avec les lenteurs inévitables de leur mar-

che, offriraient aux usagers un recours d'autant moins efficace que la déclaration de défensabilité devant être renouvelée chaque année, l'exercice de l'usage aurait cessé avant que les tribunaux eussent statué sur la difficulté soulevée relativement aux chemins que l'usager doit faire suivre à ses bestiaux. Il nous semble donc qu'il faut considérer comme l'expression d'une opinion personnelle et non comme celle de la volonté de la loi, les observations présentées à la chambre des pairs par un de ses membres, et que les motifs qui firent rejeter, à la chambre des députés le recours devant le conseil de préfecture s'opposent *à fortiori* à l'admission du recours devant les tribunaux.

Quel moyen aura donc l'usager pour obtenir justice? M. Serrigny, *loc. cit.* n° 1054, a indiqué le recours au ministre comme le seul qui puisse être autorisé (1). « En suivant le droit commun administratif, dit cet auteur, on doit, je pense, décider que « le recours contre la désignation des chemins faite « par l'administration forestière se portera devant le « ministre des finances, son supérieur hiérarchique. « Mais si le ministre ne fait pas droit aux réclamations des usagers, ils ne pourront pas se pourvoir contre la décision du ministre en conseil « d'Etat, par la voie contentieuse; car les usagers « n'ont pas un droit véritable à obtenir tel chemin « plutôt que tel autre, d'où il suit que le droit de « désigner le chemin rentre dans le pouvoir discrétionnaire de l'administration. »

(1) Nous avons établi qu'à défaut d'attributions faites par la loi, la compétence du ministre était de règle. (Voy. *suprà*, n° 63.)

Nous nous rangeons à cette opinion qui est aussi celle de MM. Trolley, (t. III, n° 1262) et Jousselin, (t. IV, p. 576 et suiv. n° 12); mais nous nous hâtons de rappeler qu'on retrouverait la garantie du recours au conseil d'Etat en cas d'excès de pouvoirs (Voy. t. 1er n° 193), et nous verrions, pour notre part, un excès de pouvoirs dans toute désignation qui aurait pour but de paralyser le droit des usagers ou pour effet de les assujettir à une obligation qui ne serait pas en rapport avec l'intérêt de la défensabilité, le seul qu'il s'agisse de protéger. Un litige entre particuliers qui a été soumis à la cour de cassation offre l'exemple de ce dernier excès de pouvoirs ; le propriétaire au lieu de se borner à désigner les chemins à suivre dans l'*intérieur de la forêt* pour gagner le canton défensable, prétendait tracer à l'usager son itinéraire en dehors de la forêt, afin que le troupeau, avant d'y entrer, vint se soumettre à une sorte d'inspection. Cette exigence, si elle se formulait dans une décision ministérielle, serait réprouvée par le conseil d'Etat, comme elle l'a été par la cour de cassation (arrêt du 7 février 1857, Du Joncheray.)

153. — Le troupeau de chaque commune ou section de commune doit être conduit par un ou plusieurs pâtres communs, choisis par l'autorité municipale. En conséquence, les habitants des communes usagères ne peuvent ni conduire eux-mêmes, ni faire conduire leurs bestiaux à garde séparée, sous peine de 2 fr. d'amende par tête de bétail. Les porcs ou bestiaux de chaque commune ou section de commune usagère forment un troupeau particulier et sans mélange de bestiaux d'une autre com-

mune ou section, sous peine d'une amende de 5 à 10 fr. contre le pâtre, et d'un emprisonnement de cinq à dix jours en cas de récidive. Les communes et sections de communes sont responsables des condamnations pécuniaires, qui peuvent être prononcées contre les pâtres et gardiens, pour les délits forestiers commis par eux pendant le temps de leur service, et dans les limites du parcours. (Voy. C. for., art. 72.) La responsabilité civile des communes et sections de communes ne s'étend pas aux amendes : c'est là une application du droit commun fondé sur ce que les amendes sont des peines. (Voy. C. for., art. 206).

154. — Les porcs et bestiaux sont marqués d'une marque spéciale. Cette marque doit être différente pour chaque commune ou section de commune usagère. Il y a lieu par chaque tête de porc ou de bétail non marqué à une amende de 3 fr. L'usager est tenu de déposer l'empreinte de sa marque au greffe du tribunal de première instance, et le fer servant à la marque, au bureau de l'agent forestier local, le tout sous peine de 50 francs d'amende. (Voy. art. 73 et 74).

155. — Les usagers mettent des clochettes au cou de tous les animaux admis au *pâturage*, sous peine de 2 fr. d'amende pour chaque bête qui est trouvée sans cloche dans les forêts (1). Lorsque les porcs et bestiaux des usagers sont trouvés hors des cantons déclarés défensables et désignés pour le panage, ou hors des chemins indiqués pour s'y rendre, il y a lieu

(1) L'obligation de mettre des clochettes ne s'applique qu'au pâturage ; les porcs ne sont donc pas soumis à la mesure.

contre le pâtre à une amende de 3 à 30 fr. En cas de récidive, le pâtre peut être condamné en outre à un emprisonnement de cinq à quinze jours. L'emprisonnement édicté, en cas de récidive, est facultatif : le pâtre, dit l'art. 76, *pourra* être condamné à un emprisonnnement ; le législateur n'a pas voulu qu'il pût être à chaque instant emprisonné pour un fait quelquefois fort innocent ; par exemple, la présence dans les cantons non défensables de bestiaux qui s'y seraient introduits par une divagation que le pâtre n'a pas pu empêcher. Les juges auront à cet égard un pouvoir d'appréciation qui protégera l'intérêt des propriétaires et celui des pâtres et gardiens.

156. — Les usagers ne doivent pas introduire au pâturage un plus grand nombre de bestiaux ou au panage un plus grand nombre de porcs que celui qui a été fixé par l'administration, sous peine, pour l'excédant, de l'amende prononcée par l'art. 199 C. for. Il est aussi défendu à tous usagers, nonobstant tous titres et possession contraires, de conduire ou faire conduire des chèvres, brebis ou moutons dans les forêts ou sur les terrains qui en dépendent, à peine, contre les propriétaires, d'une amende double de celle qui est prononcée par l'art. 199, et contre les pâtres ou bergers, de 15 fr. d'amende. En cas de récidive, le pâtre est condamné, outre l'amende à un emprisonnement de cinq à quinze jours.

157. — Ceux qui prétendraient avoir joui du pacage dont il est question dans le numéro qui précède, en vertu de titres valables ou d'une possession équivalente à titre, peuvent, s'il y a lieu, réclamer une indemnité qui est réglée de gré à gré ou, en cas de

contestation, par les tribunaux. Le législateur fait pour le pacage ce qu'il a déjà fait pour les affectations. Bien que le pacage dont il est question ici ait été, de tout temps, prohibé en principe, la loi reconnaît, comme pour les affectations, qu'il peut se faire qu'il y ait des titres et une possession qui l'établissent irrévocablement; et, sans s'expliquer sur la nature des titres ou de la possession, elle se borne, par respect pour les droits acquis, à renvoyer devant les tribunaux qui apprécieront les titres et accorderont l'indemnité s'ils le jugent à propos. (Voy. art. 78 et Cass. 26 mai 1852, Vuillier). Le point à discuter devant eux sera celui de savoir si la prohibition de l'ordonnance de 1669 était en vigueur dans le ressort du parlement ou étaient situés les bois qu'on prétend assujettis.

158. — Quoique interdit d'une manière générale, le pacage des moutons peut cependant être autorisé, dans certaines localités, par acte du chef de l'État, mais l'effet de ces actes n'est jamais de rétablir un droit aboli, ils ne confèrent que des autorisations passagères, à raison des temps et des années; ils n'impliquent pas de concessions.

159. — Nous arrivons aux droits d'usage de nature à s'exercer sur le bois même et à donner des produits en bois. Il faut indiquer les règles qui les gouvernent.

Les usagers qui ont droit à des livraisons de bois, de quelque nature que ce soit, ne peuvent prendre ces bois qu'après que la délivrance leur en a été faite, par les agents forestiers, sous les peines portées par le titre XII du Code forestier pour les bois coupés en délit. Les bois de chauffage, qui se délivrent par stère, sont mis en charge sur les coupes adjugées et fournis

aux usagers par les adjudicataires aux époques fixées par le cahier des charges. Pour les communes usagères, la délivrance des bois de chauffage est faite au maire qui en fait effectuer le partage entre les habitants. Si les bois de chauffage se délivrent par coupe, l'exploitation en est faite, aux frais des usagers, par un entrepreneur spécial nommé par eux et agréé par l'administration forestière. Aucun bois n'est partagé sur pied, ni abattu par les usagers individuellement, et les lots ne peuvent être faits qu'après l'entière exploitation de la coupe, à peine de confiscation de la portion de bois abattu afférente à chacun des contrevenants. Les fonctionnaires ou agents qui ont permis ou toléré les contraventions, sont passibles d'une amende de 50 fr. et demeurent en outre personnellement responsables, et sans aucun recours de la mauvaise exploitation et de tous les délits qui peuvent avoir été commis. (Voy. C. for., art. 79, 81 ; ord. réglementaire, art. 22.)

160. — Lorsqu'il s'agit de bois pour construction ou pour réparation, aucune délivrance n'est faite aux usagers que sur la présentation de devis dressés par les gens de l'art et constatant les besoins. Ces devis sont remis, avant le 1er février de chaque année, à l'agent forestier local, qui en donne reçu ; et le conservateur, après avoir fait effectuer les vérifications qu'il juge nécessaires, adresse l'état de toutes les demandes de cette nature au directeur général, en même temps que l'état général des coupes ordinaires, pour être revêtu de son approbation. La délivrance de ces bois est mise en charge sur les coupes en adjudication, et est faite à l'usager par l'adjudicataire, à l'époque

fixée par le cahier des charges. Toutefois, en cas d'urgence (1) constatée par le maire de la commune, la délivrance peut être faite en vertu d'un arrêté du préfet pris sur l'avis du conservateur. L'abattage et le façonnage des arbres ont lieu aux frais de l'usager, et les branchages et remanents sont vendus comme menus marchés. L'emploi des bois de construction doit être fait dans un délai de deux ans, lequel néanmoins peut être prorogé par l'administration forestière. Ce délai expiré, elle peut disposer des arbres non employés. (Voy. C. for., art. 83 ; ord. régl., art. 123.)

161. — Les entrepreneurs de l'exploitation des coupes délivrées aux usagers se conforment à tout ce qui est prescrit aux adjudicataires de coupes pour l'usance et la vidange des ventes. Ils sont soumis à la même responsabilité et passibles des mêmes peines, en cas de délits ou contraventions ; les usagers ou communes usagères sont garants solidaires des condamnations prononcées contre les entrepreneurs ; et, d'après un arrêt de la cour de cassation du 24 septembre 1830, cette garantie comprend l'amende aussi bien que les dommages-intérêts et frais ; il n'en est pas comme de la responsabilité civile dont parle l'art. 206. Il est interdit aux usagers de vendre ou d'échanger les bois qui leur sont délivrés et de les employer à aucune autre destination que celle pour laquelle le droit d'usage est accordé. S'il s'agit de bois de chauf-

(1) D'après une décision ministérielle du 11 décembre 1819, les cas d'urgence sont ceux d'incendie, d'inondation ou de ruine imminente.

fage, la contravention donne lieu à une amende de 10 à 100 fr. S'il s'agit de bois à bâtir ou de tout autre bois non destiné au chauffage, il y a lieu à une amende double de la valeur des bois, sans que cette amende puisse être au-dessous de 50 fr. (Voy. C. for., art. 82 et 83.)

162. — Ceux qui n'ont d'autre droit que celui de prendre le bois mort, sec et gisant, ne peuvent, pour l'exercice de ce droit, se servir de crochets ou ferrements d'aucune espèce, sous peine de 3 fr. d'amende. (Voy. art. 80.)

Le droit d'usage au *bois mort* et *gisant*, est-il soumis à la délivrance? L'ordonnance de 1669 n'avait pas reproduit les dispositions d'une instruction antérieure qui exigeait, à titre d'acte de délivrance, un *billet* portant permission de ramasser le bois mort; et la cour de cassation a, en effet, jugé que sous l'ordonnance de 1669, l'exercice du droit au bois mort et gisant n'était pas subordonné à la délivrance préalable. (Voy. arrêt du 14 avril 1845.) Mais, en présence de l'art. 79 du Code forestier, cette cour décide que les dispositions touchant la délivrance sont générales et absolues, et comprennent tous les bois auxquels des usagers peuvent avoir droit, même les bois secs et gisants. (Voy. arrêts des 6 juillet 1838, 17 avril 1846 et 26 janvier 1864).

Remarquons, d'ailleurs, que l'obligation de demander la délivrance, pour quelque nature de bois que ce soit, est une mesure de police qui ne touche pas au fond du droit. Il s'ensuit que l'autorité administrative est maîtresse de prendre les mesures qui lui semblent nécessaires pour régulariser son action

à cet égard, sauf à l'usager, dans le cas où il se croirait lésé par ses prescriptions, à porter ses réclamations devant les tribunaux ordinaires, seuls juges des questions de propriété. (Voy. ordonn. du 6 mai 1836, comm. d'Engenthal.)

§ 3. — *De l'affouage communal.*

163. — Ce qu'on entend par l'affouage communal.
164. — De la nature du droit d'affouage.
165. — On ne se propose d'examiner que ce qu'il peut y avoir de contentieux dans l'exercice de ce droit.
166. — Réclamations contre la liste dressée pour la répartition de l'affouage. — Compétence.
167. — Réclamations devant le conseil municipal.
168. — Autorité réservée au préfet.
169. — Autorité réservée au ministre.
170. — Réclamations de nature contentieuse.
171. — Constatation, appréciation et application des usages locaux.
172. — Suite.
173. — Titres et actes du droit commun.
174. — Questions d'aptitude personnelle.

163. — On nomme affouage, le droit appartenant à un individu sur le produit d'une forêt pour les besoins de sa maison. Lorsque ce droit s'exerce sur des bois appartenant soit à l'État, soit à des particuliers, il est nommé *droit d'affouage* et constitue un droit *d'usage*; il en a été traité au paragraphe précédent. Lorsqu'il est exercé par l'habitant d'une commune sur la forêt communale, on le nomme *affouage communal* ou *affouage* seulement (1).

(1) En rapprochant les règles que nous allons exposer des principes que nous établirons dans le chapitre relatif aux communes

164. — Quelle est la nature, le caractère du droit d'affouage communal? La question a son importance non pas seulement sous le point de vue de la théorie, mais sous celui de la pratique, à raison des conséquences qui en découlent, soit pour l'administration de l'affouage, soit surtout pour la solution des difficultés de *compétence* qui s'élèvent à ce sujet. M. Proudhon, dans son *Traité de l'usufruit*, n° 3,242, définit l'affouage : « *Un droit d'usage*, servitude réelle, appartenant à l'habitant comme celui qui appartient à un particulier pour son chauffage et l'entretien de sa maison sur le bois d'un autre particulier, ou à raison de sa résidence et de sa culture. » Les habitants, ajoute cet auteur, ne sont point usufruitiers, puisque l'usufruitier a droit à la totalité du produit des fonds, et que cependant la législation enlève à l'habitant une partie de ces produits ; on ne saurait non plus les considérer comme propriétaires par indivis de la forêt, puisqu'il ne leur serait pas loisible de faire cesser l'indivision ; d'où suit que n'étant ni usufruitiers, ni propriétaires ils doivent être usagers. C'est aussi dans ce sens que s'est prononcé M. Curasson. (Voyez t. I, p. 392.)

Cette doctrine ne nous semble pas admissible, et elle a été très-bien réfutée par M. Migneret dans son remarquable *traité de l'affouage dans les bois communaux*. (Voy. n° 8, p. 9.) « Pour considérer l'habitant « comme usager dans la forêt communale, dit cet au-

et qui concernent la jouissance et le partage des biens communaux en général, on reconnaîtra aisément en quels points l'affouage tombe sous l'empire de ces principes ou s'en écarte.

« teur, il faut d'abord le considérer comme un tiers « par rapport à la commune, comme étranger à la « propriété de la forêt, ce qui n'est pas; car l'art. « 542 définit les biens communaux ceux à la propriété « desquels ont droit les habitants de la commune, « d'où il faut conclure que la propriété de ces biens « repose véritablement sur la tête des habitants... « D'un autre côté, pour que l'habitant ne fût qu'usa- « ger il faudrait que sa jouissance fut en tout conforme « à celle de l'usager; et M. Proudhon reconnaît lui- « même qu'il n'en est pas ainsi... L'affouage n'est pas « limité aux besoins de l'usager, parce que la coupe « est entièrement distribuée aux habitants sans exa- « men du besoin qu'ils en ont. D'un côté, s'il paraît « excéder les limites du droit d'usage, d'un autre, il « est bien moins utile pour les habitants; car jamais « l'usager n'est tenu de sacrifier son émolument au « profit du propriétaire, et cependant, dans une foule « de cas, la commune vient prendre une partie du « produit de la coupe, pour la caisse municipale. Ce « serait donc un droit d'usage qui n'en serait pas un, « puisqu'il s'affranchirait de toutes les règles qui « conviennent à la nature de ce droit. »

Quels sont donc les droits de l'habitant relativement aux biens communaux ? M. Migneret enseigne que ce sont ceux des membres d'une *société* aux biens qui la composent, et qu'il n'est aucune des modalités de la jouissance des habitants sur l'affouage, et sur les biens communaux en général, qui ne puisse être ramenée aux règles de la société. La commune, comme société, a des droits, des obligations particulières, et chaque membre a, à l'égard de cette société, les droits

et les devoirs qui résultent de l'association. La commune, comme société, possède un patrimoine qui est le fonds social, et l'administre d'abord dans l'intérêt de la société en général, et ensuite dans l'intérêt de chaque associé en particulier. Cette société, dont le pacte social est dans la loi, est perpétuelle de sa nature, et par conséquent les biens qu'elle possède ne peuvent donner lieu à un partage qui ne devient praticable qu'à la dissolution de l'association. Le produit des fonds communs est le bénéfice social, destiné avant tout à l'acquittement des charges communes, et ne pouvant donner lieu à un partage ou dividende qu'après qu'elles seront tout à fait acquittées. Si le produit des biens communaux est nul ou insuffisant, l'habitant, comme l'associé, est tenu de sacrifier une partie de son propre patrimoine à l'acquit de ces charges, au moyen de l'impôt que la commune fait frapper sur lui. Enfin, de même que chaque associé a un droit de propriété sur les immeubles sociaux, quoique ce soit la société qui soit propriétaire à proprement parler, l'habitant a un droit de propriété sur les biens communaux, quoique ce soit la commune, comme être moral, qui soit le propriétaire. Et de même que l'associé n'a aucun droit de disposer d'un immeuble social, tant que dure la société, de même l'habitant, quoique ayant un droit de propriété sur le bien communal, ne peut en réclamer le partage, parce que cette société ne doit point finir.

Nous pensons que c'est bien là en effet le véritable caractère du droit de l'habitant soit au produit, soit au fonds des biens communaux. M. Serrigny t. II, nos 1056 et 1057, et M. Meaume, t. II, p. 84, partagent

également cette opinion. Enfin la discussion qui a précédé le Code forestier, notamment le rapport de M. Favard de Langlade à la chambre des députés, ne laisse pas subsister de doute à cet égard. « On doit « faire une grande différence, disait M. Favard, entre « les droits d'usage qu'ont les habitants d'une com- « mune dans les forêts de l'État, et celui qu'ils ont « dans leurs bois communaux, l'un étant un droit « sur une chose qui ne leur appartient pas, et l'autre, « *un droit qui n'est qu'un mode de jouissance de leur pro-* « *pre chose.* » (Voy. M. Duvergier, vol. de 1827, p. 152 *in fine.*) Concluons donc que l'affouage communal n'est pas un droit d'usage, mais bien un partage de fruits communs entre des coïntéressés.

165. — Ce point préliminaire établi, nous allons aborder le sujet, en faisant remarquer qu'il n'entre pas dans notre plan de traiter ici de l'affouage dans tous ses détails. Notre attention ne doit se fixer que sur ce que l'exercice du droit peut avoir de contentieux et particulièrement sur les questions de *compétence* qu'il soulève. Nous n'entreprendrons donc pas l'exposé des principes relatifs à la détermination des personnes qui ont droit à l'affouage, à l'appréciation des conditions requises, au mode de partage et de distribution de l'affouage entre les différents chefs de famille, à l'application des titres et usages anciens, à la vente des portions affouagères, à la délivrance de l'affouage, à la confection des rôles, à la taxe, et enfin au mode d'exploitation de la coupe affouagère par un entrepreneur, après le paiement des taxes; nous laisserons de côté les art. 102, 103, 104, 105 et 109 du

Code forestier et les art. 141 et suivants de l'ordonnance réglementaire qui règlent ces divers objets.

166. — Quel que puisse être le soin avec lequel l'autorité municipale a dressé la liste des habitants ayant droit à la distribution affouagère, cette répartition doit soulever et soulève en effet de nombreuses contestations, dont la connaissance appartient, selon la nature des difficultés et selon les circonstances, à des autorités différentes. La mesure peut être en opposition avec les besoins d'une bonne police et d'une prévoyante administration; elle peut en même temps porter atteinte aux droits de tel ou tel habitant de la commune dans le partage. Dans le premier cas, le recours est du ressort de l'administration elle-même: tout ce qui est appréciation et conservation des intérêts généraux est de l'office exclusif de l'administrateur; dans le second cas, le recours doit être porté devant les tribunaux administratifs ou devant les tribunaux ordinaires, suivant que le droit appartenant au réclamant a trait à un acte administratif ou que la question soulevée par le débat est subordonnée à un principe de droit civil. Telle est l'économie des règles de la matière; il nous reste à pénétrer dans les détails.

167. — L'autorité administrative est répartie entre le conseil municipal, le préfet, le ministre de l'intérieur, le conseil de préfecture et le conseil d'État.

Aux termes de l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837, « les conseils municipaux règlent, par leurs délibérations...; 4° les affouages, en se conformant aux lois forestières. » C'est donc le conseil municipal de chaque

commune qui est chargé de la confection de la liste affouagère; c'est aussi cette autorité, qui, la première, juge les réclamations de toute espèce que l'affouage peut faire naître soit au moment de la clôture de la liste, soit postérieurement et sur le renvoi qui en est fait par le préfet. Le préfet a le droit d'annuler les délibérations prises par le conseil municipal, relativement à la confection des listes affouagères, soit d'office, soit sur la réclamation des parties intéressées. (Voy, *suprà* t. Ier nº 296, le § 4 de l'art. 3 du chapitre des communes et décr. 7 juillet 1863, com. de Boukans et Feurg.) On peut consulter une ordonnance royale du 18 décembre 1838, qui a pour objet de faciliter aux réclamations des parties intéressées le moyen de se produire.

168. — Le préfet règle, sauf recours au ministre de l'intérieur dont l'approbation rend la mesure définitive et obligatoire, tout ce qui se rattache purement à l'administration. « C'est au préfet, dit M. Proudhon, « qu'il appartient de prescrire aux maires les mesures « préalablement nécessaires pour opérer le partage « des affouages... C'est aux préfets qu'il appartient « d'enjoindre aux maires de convoquer les conseils « municipaux, pour former, de concert avec eux, les « rôles ou états nominatifs des affouagers. C'est au « préfet qu'il appartient de régler la forme de ces « rôles, de prescrire comment ils doivent être publiés « et affichés, pour que toutes les personnes intéres- « sées soient mises à portée de se plaindre de leur « omission, ou d'en demander le redressement. C'est « au préfet qu'il appartient de fixer les délais durant « lesquels ces rôles doivent être affichés dans le lieu,

« et après lesquels on ne recevra plus de réclamations, « si ce n'est par rapport à des circonstances extraor- « dinaires. » Ces différentes mesures ont-elles été mal reprises, et l'irrégularité est-elle l'objet d'une réclamation de la part d'un habitant, c'est au préfet qu'il appartient d'y statuer et sauf le recours au ministre, sa résolution sera obligatoire, car elle est purement administrative. Mais s'agit-il d'une réclamation fondée sur l'atteinte portée à un droit particulier, par exemple sur ce que le réclamant a été omis sur la liste affouagère bien qu'il fût dans les conditions qui devaient l'y faire porter, le préfet n'a pas le pouvoir d'émettre une décision qui ne saurait émaner que d'une autorité juridique. Sa mission se borne à intervenir entre le réclamant et le conseil municipal pour éclairer la marche de ce dernier et l'engager, au besoin, à revenir sur une méprise, afin d'éviter un procès.

169. — Ce que nous disons du préfet, il faut le dire aussi du ministre dans le département duquel est placée l'administration des communes ; le ministre exerce en effet le même pouvoir que le préfet, avec cette différence seulement que placé hiérarchiquement au sommet, le ministre décide souverainement tout ce qui rentre dans l'administration et que, sa décision une fois rendue, il n'existe aucun recours possible pour la faire réformer.

170. — La jurisprudence est conforme à ces principes. En même temps qu'elle proclame l'impossibilité du recours par la voie contentieuse contre les décisions préfectorales ou ministérielles, en tant qu'elles touchent à un objet d'administration, elle

réserve les droits particuliers que ces décisions pourraient blesser. Il en résulte que, lorsque le préfet ou le ministre a statué sur une réclamation, tout est fini, administrativement ; mais que lorsque la décision blesse des droits particuliers, elle ne peut être considérée que comme un simple avis qui ne lie pas le juge, dont elle laisse l'accès libre à tous ceux dont l'intérêt est froissé. Cette action, ouverte aux particuliers, répond à ce qui constitue le contentieux en matière d'affouage (Voy. ord. 10 mars 1828, Tonnaire; 24 janvier 1835, commune de Neuville la Charité ; 29 janvier 1839, Gand, Coulon), et elle se porte, suivant les cas, devant le conseil de préfecture ou devant les tribunaux civils.

171. — « Aux termes des articles 1 et 2, sect. 5 de « la loi du 10 juin 1793 qui, sur le point dont il s'agit « ici, écrit M. Proudhon, n'a été depuis abrogée par « aucune autre, les contestations ayant pour objet « le *mode de partage* des biens communaux ou portant « sur la manière d'exécuter ces partages, devaient « être soumises aux directoires des départements, « qui sont aujourd'hui représentés par les conseils « de préfecture, compétents pour statuer comme eux « sur le contentieux administratif. Or, les assiettes, « exploitées dans les forêts communales, sont cer- « tainement des biens communaux ; donc toutes les « contestations, qui peuvent s'élever entre les habi- « tants sur le *mode de partage* de ces assiettes, doivent « être portées en premier ressort au conseil de pré- « fecture. »

Ce principe est vrai, mais dès qu'on le soumet à l'épreuve de l'application, les difficultés surgissent

et on ne tarde pas à reconnaître qu'il faut sortir des généralités pour faire la part des deux juridictions.

« S'il n'y a titre ou usage contraire, porte l'art. 105 du code forestier, le partage des bois d'affouage se fera par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison ayant domicile réel et fixe dans la commune ; s'il n'y a également titre ou usage contraire, la valeur des arbres délivrés pour constructions ou réparations sera estimée à dire d'experts et payée à la commune. »

Prenons notre point de départ dans cet article et abordons successivement les diverses questions que le partage peut soulever. La première est celle de savoir si le partage doit se faire par feu ou autrement.

Anciennement les règles pour les partages variaient suivant les localités. Ils se faisaient tantôt par feu, ainsi que cela se pratiquait notamment en Artois, tantôt par tête d'habitant domicilié dans la commune, d'autres fois, suivant la proportion du montant des contributions ou l'étendue des terres possédées par les ayants droits ou enfin suivant le toisé des bâtiments. La loi du 10 juin 1793 déclarée applicable, par le décret du 26 nivôse an II et par l'arrêté du 19 frimaire an X, à la distribution des coupes de bois d'affouage, avait tenté de substituer à ces modes de partage divers et multiples un mode uniforme, le partage par tête d'habitants domiciliés dans la commune. Plus tard, le décret du 20 juin 1806, interprété de la manière la plus large par deux avis du conseil d'Etat des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808, substitua au mode de partage introduit par la loi de 1793 le

mode de partage par feu. Mais les usages anciens n'en continuèrent pas moins à être suivis dans beaucoup de localités, et le Code forestier ne fit que consacrer un état de choses déjà existant lorsqu'il décida, que, pour déterminer le mode de partage des biens d'affouage, il fallait avant tout, se référer aux titres et aux usages établis dans la commune, et que ce n'était qu'à défaut de titres ou d'usages contraires que le partage devrait avoir lieu par feu.

La disposition de la loi sur ce point est certaine et absolue. On a vainement tenté de soutenir que l'idée de *partage* implique l'égalité de droits entre les copartageants ; que le Code, en autorisant les communes à suivre les anciens usages, n'a entendu maintenir que les usages relatifs au *mode* de partager ; que tout usage dérogatoire au principe de l'égalité du droit entre tous les membres de la communauté, principe inauguré par la loi de 1793 et adopté et consacré par le décret de 1806 et par le Code forestier, ne peut être considéré comme simplement relatif au *mode* de partager ; qu'il est contraire à la disposition fondamentale de la loi, qui n'admet que le *partage* pour la distribution des coupes affouagères, et doit être exclu du bénéfice de l'exception. Le conseil d'Etat n'a pas voulu de restriction ; il a pensé sans doute, que si le législateur a pris soin de stipuler expressément l'exception, c'est que précisément, sa volonté a été de faire céder la prescription nouvelle touchant la distribution des affouages, devant les règles consacrées par le temps dans chaque localité. (Voy. décr. 15 janvier 1849, commune de Courcelles-en-Montagne.)

La difficulté, n'est donc pas d'apprécier l'autorité

de l'usage ancien, mais d'en constater l'existence et d'en faire la saine application.

172. — La jurisprudence a d'abord décidé que les contestations sur ce point étaient de la compétence de l'autorité judiciaire. Le conseil d'Etat déclarait qu'il était réservé aux tribunaux civils de prononcer sur l'existence et l'application des usages (Voy. ordon. 11 janv. 1837, commune d'Heimersdoff; 14 juillet 1838, commune de Réchésy) ; et la cour de cassation se prononçait dans le même sens. (Voy. arrêt Ch. des req. 13 févr. 1844).

Cependant, M. Proudhon et, avec lui, M. Serrigny combattaient cette doctrine. « La répartition de l'affouage, disait notamment le dernier, t. II, n° 806, « s'opère par les délibérations des conseils municipaux, c'est-à-dire par un corps administratif, sous « la surveillance de l'administration supérieure. Les « actes qui constatent annuellement ces opérations « sont déposés dans les archives des communes. Soit « qu'il s'agisse de régler le mode de répartition ou de « le changer, l'autorité administrative est exclusivement compétente. Il résulte de là que tous les éléments propres à constater les faits constitutifs de « l'usage, sont entre les mains de l'administration. « Or, qui peut mieux rendre témoignage des précédents, que l'autorité d'où émanent ces faits et qui « en a toutes les preuves dans ses archives ? Conçoit-on que les tribunaux viennent compulser tous les « actes administratifs qui ont établi ou changé le « mode de jouissance des coupes affouagères, pour « déclarer l'usage suivi quant au mode de répartition ? » La question a été reprise, en 1847, devant

le conseil d'État ; le ministre, consulté sur un recours dans lequel la question engagée était celle de savoir si la distribution de l'affouage n'était pas soumise, dans une commune du département des Ardennes, à un ancien usage d'après lequel les célibataires, autres que le curé, l'instituteur, les gardes forestiers et les plus jeunes orphelins, étaient exclus du partage, a vivement soutenu qu'il y avait lieu de revenir sur la jurisprudence, il a insisté sur ce que la question d'existence ou d'application d'un ancien usage n'était jamais qu'une question relative au *mode* de jouissance des biens communaux, et rentrait, par conséquent, dans les termes des art. 1 et 2 de la sect. 5 de la loi du 20 juin 1793 ; il a, aussi, appelé l'attention sur la nature même des actes constitutifs de l'usage, et son système a triomphé. (Voy. ord. 29 janvier 1847, commune de Hargnies.) A partir de 1847, le conseil d'État, abandonnant sa première opinion, s'est rangé à celle de MM. Proudhon et Serrigny et a constamment jugé que toutes les fois qu'un ancien usage est invoqué par une des parties et dénié par l'autre, au point de vue de son existence ou de l'application qu'il peut comporter, il y a contestation sur le mode de jouissance des biens communaux et que, d'après la loi de 1793, le conseil de préfecture doit être saisi. La formule est que « s'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer « sur les questions de propriété, de nationalité et « d'état civil qui peuvent s'élever à l'occasion des af- « fouages, l'autorité administrative est seule compé- « tente pour prononcer sur les contestations relatives « au mode de jouissance et pour décider si les parti- « culiers qui prétendent avoir droit à cette jouissance

« remplissent les conditions d'aptitude spéciale exi-
« gées par les lois et réglements. » (Voy. ord. 29 janvier 1847, commune de Rouvres ; 28 janvier 1848, commune de Sennecé ; 15 mai 1848, Vorbe ; 15 janvier 1849, commune de Courcelles.) Le tribunal des conflits, appelé à s'expliquer à son tour, a lui-même confirmé la jurisprudence suivie depuis 1847 (Voy. arrêt du 5 déc. 1850, Callaud) ; et les décisions ultérieures du conseil d'Etat affirment avec d'autant plus d'autorité, le principe qui en fait la base (1). (Voy. décret 5 avril 1851, commune de Gillancourt ; 28 mai 1852, Weber, décr. 25 mai 1861, com. de Doulaincourt ; 3 décembre 1864, Giedanna.)

173. — Ce revirement dans la jurisprudence est resté étranger aux règles de compétence touchant les questions de propriété, celles de nationalité et toutes les questions d'appréciation et application de titres et actes du droit commun. Ces questions sont restées à l'abri de toute controverse, on n'a jamais cessé de les considérer comme étant du ressort exclusif de l'autorité judiciaire (Voy. décr. 7 déc. 1854, Guiprotte ; 14 juin 1855, Bussienne ; 10 mars 1859, com. de Sainte Thorette). Mais le contre-coup a porté sur les questions d'*aptitude personnelle*.

174. — Lorsqu'il s'est agi pour le tribunal des conflits de déterminer l'autorité compétente, non plus pour rechercher et déclarer le *mode* à suivre pour le partage, c'est-à-dire l'usage ou la loi qui doit le régir,

(1) Nous aurons seulement à faire remarquer tout à l'heure que dans l'arrêt du tribunal des conflits et dans les décisions du conseil d'État, rendues depuis, la formule n'est plus la même.

mais pour connaître de l'*aptitude* de chacun à participer à la distribution, pour décider si tel ou tel, qui prétend avoir part à l'affouage, est ou non dans les conditions exigées par l'usage ou la loi dont l'existence et le sens sont d'ailleurs hors de contestation, le tribunal des conflits, disons-nous, s'est attaché à la lettre de l'art. 2, section 5, de la loi du 10 juin 1793. Il a constaté que cet article ne dérogeait à la juridiction des tribunaux civils que pour les questions relatives au mode de partage, et il a jugé que la compétence de l'autorité judiciaire était de règle générale pour les questions d'*aptitude personnelle*. Les motifs de l'arrêt sont « que l'art. 2 de la sect. 5 de la loi du 10 juin 1793 « ne défère à l'autorité administrative que la connais- « sance des contestations qui peuvent s'élever sur le « mode de partage des BIENS communaux ; que par ces « expressions *le mode de partage*, le législateur n'a pas « entendu soumettre à l'appréciation de l'autorité « administrative les questions d'aptitude personnelle « desquelles dérive le droit individuel à l'affouage ; « que la loi du 18 juillet 1837, en chargeant les con- « seils municipaux de régler les affouages par leurs « délibérations, n'a pas dérogé aux règles établies par « la législation antérieure et au droit commun sur la « compétence des tribunaux civils. » (Voy. arrêts 10 avril 1850, Georges ; 12 juin 1850, Pierret et Fosty.)

Cette décision, à laquelle le conseil d'État s'est d'ailleurs soumis (Voy. décr. 21 déc. 1850, Septier de Rigny ; 21 déc. 1850, commune d'Ambly ; décr. 12 juillet 1864, Nadal), est le renversement de la jurisprudence qui appelait le conseil de préfecture à décider si un habitant avait la qualité de chef de famille ou

de maison (Voy. ord. 23 mai 1844, Poulot; 16 déc. 1844, Hézard), ou s'il avait le domicile (Voy. ord. 28 nov. 1845, Auribault; 9 déc. 1845, Doehler), voulu pour la participation à l'affouage. Elle est la condamnation de la doctrine qui donnait compétence à l'autorité administrative *pour connaître des conditions d'aptitude spéciale exigées par les lois et réglements,* doctrine que le conseil d'État avait pris soin de proclamer en même temps qu'il attribuait à la même autorité les questions d'existence, d'appréciation ou d'interprétation d'usages anciens. (Voy. *suprà* n° 138). Je disais en annonçant ce grand changement, qu'il était le contre-coup du parti pris par le conseil d'État lui-même de revenir sur ses premiers errements et d'appliquer à ces dernières questions la dérogation consacrée par l'art. 2 section 5 de la loi du 10 juin 1793. Telle est, en effet, ma conviction. Quelle a pu être en dehors de la raison de texte, et du contraste très-frappant qui s'établit entre l'art. 2 et l'art. 3 de la section V, la considération déterminante pour le tribunal des conflits lorsqu'il a souscrit à la jurisprudence du conseil d'État? Le tribunal des conflits a dû supposer que l'intention du législateur avait été d'attribuer à l'autorité administrative les contestations de nature à ne mettre en question que l'existence, la force ou la portée d'une mesure purement locale, d'un acte émané des représentants de la communauté sous le titre de réglement ou de délibération, et uniquement destiné à pourvoir à une répartition de fruits communs. Et cette pensée l'a tout naturellement amené à chercher la limite séparative des compétences dans une distinction entre les prescriptions particulières et les dis-

positions générales ; il a abandonné à l'autorité administrative l'appréciation et l'application des règles et principes invoqués à titres d'usages, et il a réservé à l'autorité judiciaire, sous la qualification de questions d'aptitude personnelle, toutes les questions de droit ou de fait de nature à ne se décider que par l'application de règles et principes de droit commun. Nous hasardions cette explication en 1854, dans la deuxième édition de cet ouvrage ; la marche de la jurisprudence n'a fait, croyons-nous, que la confirmer.

SECTION DEUXIÈME.

DES BOIS DES PARTICULIERS.

175. — Restrictions imposées au droit de propriété des particuliers possesseurs de bois et forêts.

176. — Le Code forestier a pris le milieu entre les restrictions nombreuses et sévères des anciennes ordonnances et la liberté illimitée qui fut accordée par la loi de 1791.

177. — *Restrictions permanentes.* — Le choix des gardes doit être agréé par l'autorité.

178. — Affranchissement au profit des particuliers des droits d'usage au moyen du cantonnement ; réduction suivant l'état et la possibilité des forêts ; défensabilité.

179. — Exercice des droits d'usage.

180. — Quel est le juge compétent pour statuer sur la nécessité du pâturage entre le propriétaire qui veut contraindre l'usager au rachat et l'usager qui résiste ?

181. — *Restrictions temporaires.* — Du droit de martelage. — Renvoi.

182. — Du défrichement. — Prohibition pendant vingt ans à dater de la promulgation du Code forestier. — Servitude définitive imposée à la propriété boisée.

183. — Opposition au défrichement.

184. — Forme de l'opposition et instruction administrative.

185. — Décision; le recours n'a lieu que pour excès de pouvoirs.
186. — Exceptions à la prohibition de défricher.
187. — Reboisement et gazonnement.

175. — Telle est l'importance qui s'attache à la conservation des bois que les prescriptions de la législation spéciale qui les régit ne s'appliquent pas seulement aux bois de l'État et à ceux des communes ou des établissements publics; elle impose des restrictions à la jouissance des bois appartenant même à des particuliers. Ici, le législateur s'est trouvé en présence des principes généraux qui consacrent le droit de propriété, ce droit qui, de sa nature, n'admet pas de limites, et qui, d'après la définition légale, comprend la faculté *d'user* et celle *d'abuser*. Mais à côté de ce grand principe qu'il faut respecter dans l'intérêt de la société, se place une restriction commandée par cet intérêt même; le besoin social voulait que le législateur pût quelquefois limiter l'exercice du droit de propriété. C'est en effet une faculté qui lui est implicitement accordée par le texte même de la loi qui définit la propriété (Voy. C. civ., 544); et l'exercice de cette faculté appliqué à la possession des bois, est complétement justifié par la difficulté que présente la conservation de cette espèce de biens, et par la diminution qu'une longue suite d'événements a fait subir à la superficie du sol forestier en France. (Voy. le rapport de M. Favard de Langlade.)

176. — Toutefois, si la législation actuelle n'a pas admis la liberté absolue que la loi des 15-29 septembre 1791 avait accordée aux possesseurs de bois, elle n'a pas cru non plus devoir consacrer les restrictions nombreuses et sévères dont les anciennes ordon-

nances, sacrifiant le droit des individus à l'intérêt présumé du public, avaient frappé les bois des particuliers. Le Code forestier prenant le milieu entre ces deux extrêmes, a posé en principe la liberté d'administration et d'exploitation pour le particulier, et s'est contenté de lui imposer certaines conditions dans cet intérêt de conservation qui, comme le disait M. de Martignac, est le lien commun de l'État et du propriétaire. L'art. 2 C. for. dit en effet : « Les particu-« liers exercent sur leurs bois tous les droits résul-« tant de la propriété, sauf les restrictions qui seront « spécifiées dans la présente loi. »

Dans le système primitif du Code forestier ces restrictions étaient de deux sortes : les unes permanentes, les autres temporaires.

177. — *Restrictions permanentes.* — Les propriétaires ne sont pas absolument libres dans le choix d'un garde particulier pour la conservation de leurs forêts. Ces gardes étant investis par la loi du caractère d'officiers publics, l'on a pensé que la société serait sans garanties si leur nomination était entièrement abandonnée à la discrétion des particuliers. Les propriétaires doivent donc faire agréer leurs gardes par le sous-préfet de l'arrondissement, sauf le recours au préfet en cas de refus. Les gardes ne peuvent exercer leurs fonctions qu'après avoir prêté serment devant le tribunal de première instance ; et ils ne sont admis à prêter ce serment qu'après que leurs commissions ont été visées par le sous-préfet. Ces commissions sont ensuite inscrites dans la sous-préfecture, sur un registre où sont relatés les noms et demeures des propriétaires et des

gardes, ainsi que la désignation et la situation des bois. (Voy. C. for., art. 117 ; ord. régl., art. 150.)

178. — Les particuliers jouissent de la même manière que le gouvernement et sous les conditions déterminées par l'art. 63, c'est-à-dire moyennant un cantonnement, de la faculté d'affranchir leurs forêts de tous les droits d'usage. Les droits de pâturage, panage et glandée ne peuvent être exercés, dans les bois des particuliers, comme dans les bois soumis au régime forestier, que dans les parties déclarées défensables par l'administration forestière, et suivant l'état et la possibilité des forêts, reconnus et constatés par la même administration. Et ce sont les propriétaires eux-mêmes qui désignent les chemins par lesquels les bestiaux doivent passer pour aller au pâturage et pour en revenir. (Voy. C. for., art. 118 et 119.)

179. — Quant à l'exercice du droit d'usage dans les bois des particuliers, l'art. 120 du Code forestier rend communes aux usagers à peu près toutes les dispositions qui régissent les usages dans les bois de l'Etat et a attribué aux propriétaires les mêmes droits et la même surveillance qu'aux agents du gouvernement, dans les forêts soumises au régime forestier. Il y a toutefois cette nuance que les droits du propriétaire peuvent, dans une certaine mesure, être restreints par une convention, tandis qu'il est d'ordre public qu'il ne soit dérogé en rien à ceux de l'Etat. Ainsi un usager, dispensé par une clause de son titre de demander la délivrance, a réussi à faire juger que l'art. 79 du C. for. ne lui était pas applicable (Cass. 4 août 1859, Damas). L'art. 121 ajoute seulement qu'en

cas de contestation entre le propriétaire et l'usager, il y est statué par les tribunaux. (Voy. *suprà* n° 118 et Cass. 7 févr. 1857, Du Joneheray.) Nous nous référerons done à ee que nous avons dit, à cet égard, dans la seetion précédente.

180. — Ajoutons cependant que le premier artiele, l'art. 64, auquel renvoie l'art. 120, a donné lieu à une question de eompétence sur laquelle la jurisprudenee a présenté des variations.

L'art. 64 accorde, eomme on sait, la faculté de raeheter le droit de pâturage au moyen d'une indemnité et ajoute que le raehat ne pourra être requis par l'administration dans les lieux où le pâturage est d'une néeessité absolue pour les habitants ; néeessité qui, si elle est eontestée, doit être déclarée par le *conseil de préfecture*. On s'est demandé si le eonseil de préfeeture était également compétent pour statuer sur la néeessité absolue du pâturage, lorsque e'était dans le bois d'un partieulier que ee droit était exercé et que le propriétaire voulait contraindre la eommune usagère au raehat. Pour la négative, on avait dit d'abord que si l'art. 120 rendait applicable l'art. 64 à l'exereiee du droit d'usage dans les bois des partieuliers, il ne devait pas eependant être séparé de l'art. 121 qui dispose d'une manière générale qu'en cas de eontestation entre le propriétaire et l'usager il est statué par les tribunaux. Et e'est dans le sens de la eompétenee judieiaire que s'était d'abord prononcé le eonseil d'Etat. (Voy. ord. 21 juin 1839, eom. de Limard.) Cette doctrine paraît, d'ailleurs, résulter de la diseussion qui eut lieu à la ehambre des députés ; car un amendement ayant été proposé à l'art. 121, qui instituait la

compétence des tribunaux ordinaires, cet amendement qui avait pour objet de faire ajouter à cet article les mots « sauf le cas prévu par le deuxième paragraphe de l'art. 64, » fut rejeté par le motif qu'il s'agissait de discussions entre particuliers, et que le juge était déterminé par le droit commun. (Voy. M. Duvergier, volume de 1827, p. 224.)

Toutefois, le conseil d'État est revenu sur la jurisprudence qu'il avait d'abord consacrée dans l'ordonnance ci-dessus citée, il a jugé, à plusieurs reprises, depuis cette ordonnance « que l'art. 120 C. for. a « prescrit l'application de toutes les dispositions de « l'art. 64 du même Code à l'exercice des droits « d'usage dans les bois des particuliers, d'où il suit, « que, conformément audit art. 64, les contestations « qui peuvent s'élever sur l'absolue nécessité du droit « de pâturage pour les usagers, doivent être portées « devant les conseils de préfecture ; que l'art. 121 du « même Code n'a point dérogé à ces dispositions et « qu'il n'a renvoyé aux tribunaux ordinaires que les « contestations d'une autre nature qui pourraient « survenir entre le propriétaire et l'usager. » (Voy. ord. 19 fév. 1840, com. Neuillay-les-Bois ; 6 août 1840, Goy et de Savy ; 18 mai 1854, com. de Sennecé.) La cour impériale de Montpellier s'est prononcée dans le même sens par un arrêt du 18 août 1854, conforme à un arrêt de la cour de cassation du 11 nov. 1846 (com. de Fontaine-lès-Luxeuil) ; il ne reste donc rien des incertitudes qu'une discussion très-confuse avait laissé planer sur le véritable sens du renvoi à l'art. 64.

181. — *Restrictions temporaires.* — Deux exceptions importantes avaient été faites temporairement, par

le Code forestier, au droit absolu qu'ont les particuliers relativement à l'administration et à l'exploitation de leurs bois. La première de ces exceptions est relative au *droit de martelage* dont nous avons parlé déjà dans la section précédente. (Voy. art. 5, § 1.) Mais ce droit qui était maintenu indéfiniment pour les bois soumis au régime forestier, n'était accordé à la marine, dans les bois des particuliers, que pour l'espace de dix ans à partir de la promulgation de ce Code ; en sorte qu'il a cessé de s'exercer sur ces bois le 1er août 1837. Il n'y a donc plus à s'en occuper.

182. — La seconde exception bien autrement importante est relative au défrichement. Le défrichement des bois soumis au régime forestier était défendu depuis longtemps. L'ordonnance de 1669 ne l'avait pas formellement interdit aux particuliers ; mais la prohibition résultait, à leur égard, des dispositions qui les astreignaient à l'observation d'un aménagement et à la conservation des réserves ; d'ailleurs, des dispositions législatives y avaient pourvu depuis ; en sorte que les anciennes ordonnances consacraient, même pour les bois des particuliers, comme un principe fixe et permanent, l'interdiction de défricher sans autorisation. La loi du 19 sept. 1791, en donnant aux propriétaires une liberté illimitée, abolit cette prohibition d'une manière expresse. Il en résulta que les propriétaires abusèrent de la faculté nouvelle qui leur était inopinément accordée ; les défrichements eurent lieu sans précaution aucune, sans distinction de lieu, sans prévoyance des dangers qui pouvaient et devaient s'ensuivre ; des réclamations nombreuses furent adressées au gouvernement, et il survint, le 9 flor. an XI, une

loi qui prohiba pendant vingt-cinq ans les défrichements de bois sans autorisation préalable. Le délai fixé pour la durée de cette mesure était sur le point d'expirer (le terme était au 29 avril 1828), lorsque fut discuté le Code forestier. On se demanda alors s'il était possible de revenir au système d'affranchissement absolu consacré par la loi de 1791 ou, au contraire, si l'état du sol forestier ne réclamait pas encore la prorogation des mesures prises par la loi de l'an XI. Ce fut ce dernier parti qui l'emporta : le Code forestier prorogea la prohibition pour vingt ans ; et depuis, elle a été maintenue, bien que toujours à titre provisoire, par des lois successives, jusqu'à ce qu'on arrivât, en 1859, à une législation, définitive dans l'intention de ses auteurs ; la loi du 15 juin 1859 abroge l'ancien titre XV du Code forestier, et un décret impérial du 22 novembre 1859 remplace le titre XII de l'ordonnance réglementaire de 1827.

183. — Les art. 219 et 220 (nouveaux) du Code forestier attribuent à la servitude imposée à la propriété boisée le caractère de permanence qu'on avait jusqu'ici hésité à lui donner ; mais, en même temps, ces articles limitent le pouvoir de l'administration et définissent les cas d'opposition au défrichement.

Aux termes de l'art. 220, l'opposition ne peut être formée que pour les bois dont la conservation est reconnue nécessaire : « 1° Au maintien des terres sur les montagnes ou sur les pentes ; 2° à la défense du sol contre les érosions et les envahissements des fleuves, rivières ou torrents ; 3° à l'existence des sources et cours d'eau ; 4° à la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et l'envahissement des

sables; 5° à la défense du territoire dans la partie de la zône frontière qui sera déterminée par un réglement d'administration publique (1) ; 6° à la salubrité publique. »

184. — L'opposition, de la part de l'administration, doit se manifester dans les quatre mois de la déclaration que fait le propriétaire à la sous-préfecture, de son intention d'user *du droit* de défricher. (Voy. art. 219.) Le silence gardé par l'administration forestière pendant ce délai équivaut, nous ne dirons pas à une autorisation expresse, car l'idée de *droit* exclut celle *d'autorisation*, mais à une renonciation à la faculté d'opposition.

Avant de signifier son opposition, si elle en veut former une, l'administration doit, en présence de la partie intéressée, convoquée au moins huit jours à l'avance, faire procéder à la reconnaissanee de l'état et de la situation des bois par l'inspecteur, le sous-inspecteur ou l'un des gardes généraux de la circonscription qui dresse de l'opération un procès-verbal détaillé lequel est notifié à la partie, avec invitation de présenter ses observations. Le préfet en conseil de préfecture, donne son avis sur l'opposition ; l'avis est ensuite notifié à l'agent forestier du département, ainsi qu'au propriétaire des bois, et transmis au ministre des finances, qui prononce *administrativement*, la section des finances du conseil d'État préalablement entendue. Si, dans les six mois qui suivront la signification de l'opposition, la décision du ministre

(1) Cette détermination a été opérée par un décret du 31 juillet 1861.

n'est pas rendue et signifiée au propriétaire de bois, le défrichement peut être effectué. (Voy. ibid.)

185. — En exprimant que le ministre des finances prononcerait administrativement, on a voulu faire entendre que sa décision définitive et souveraine, ne pourrait être attaquée par la voie du contentieux que pour vices de forme ou excès de pouvoir : « Si, pous-
« sant les choses à leur dernière extrémité, dit l'ex-
« posé de motifs, nous supposons que le ministre
« passe outre et valide l'opposition sans s'appuyer
« sur une des raisons indiquées dans l'art. 220, sa
« décision pourrait être attaquée avec succès, pour
« excès de pouvoir.... Toutefois, il est bien entendu
« que l'appréciation faite par le ministre de la condi-
« tion d'un bois qu'il déclare compris dans une caté-
« gorie de l'art. 220 et dont, à ce titre, il n'autorise
« pas le défrichement, est un acte administratif qui
« n'est susceptible d'aucun recours. Le recours n'est
« possible que dans le cas d'excès de pouvoir, ainsi
« que nous venons de l'indiquer, ou dans le cas de
« violation des formes prescrites par l'art. 219,
« comme cela arriverait s'il n'y avait pas eu d'avis du
« préfet, ou que cet avis n'eût pas été donné en con-
« seil de préfecture ou que le ministre lui-même n'eût
« pas préalablement entendu la section des finances
« du conseil d'Etat. » Peut-être faudrait-il ajouter que le recours serait encore ouvert au cas d'une erreur manifeste sur la condition d'un bois que le ministre déclarerait par exemple compris dans la zône frontière, tandis qu'il serait en dehors de cette zône (Voy. décr. 13 décembre 1855, Larbaud). A part cette réserve, il ne nous reste qu'à faire ressortir combien

il est utile d'user de la faculté toujours ouverte de présenter des observations devant le ministre des finances et la section des finances du conseil d'Etat, puisque c'est là seulement qu'il est permis de discuter et de combattre les motifs d'opposition invoqués par l'administration forestière.

186. — Les dispositions relatives à la prohibition de défricher ne sont pas applicables par exception : 1° aux jeunes bois, pendant les vingt premières années, après leur semis ou plantation, sauf le cas où ces semis ou plantations sont exécutés, par suite de jugements, en remplacement de bois défriché ; 2° aux parcs ou jardins clos et attenant aux habitations ; 3° aux bois non clos d'une étendue au-dessous de dix hectares, lorsqu'ils ne font point partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de dix hectares, ou qu'ils ne sont point situés sur le sommet ou la pente d'une montagne. (Voy. art. 224.)

187. — C'est moins dans l'intérêt de la production forestière que pour prévenir les inondations, en arrêtant et divisant la chute des eaux, que les lois du 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 ont imposé à la propriété un nouvel assujettissement, plus grave peut être que ceux dont nous venons de parler, puisqu'à défaut par le propriétaire de procéder par lui-même au reboisement ou au gazonnement des terrains situés sur le sommet ou sur la pente des montagnes, il peut en être dépossédé dans les formes établies par les titres II et suiv. de la loi du 3 mai 1841, après qu'un décret impérial a déclaré l'utilité publique. (Voy. L. 28 juillet 1868, art. 7 ; L. 8 juin 1864, art. 2). Toutefois, le propriétaire exproprié a le droit d'obtenir sa réinté-

gration dans les cinq années qui suivent l'achèvement des travaux, à la charge de restituer l'indemnité d'expropriation et le prix des travaux en abandonnant la moitié de la propriété (Voy. ibid. et décret impérial du 10 novembre 1864. art. 13 et suiv.)

SECTION TROISIÈME.

POLICE ET CONSERVATION DES BOIS ET FORÊTS.

188. — Les mesures de police se divisent en deux catégories.
189. — Mesures applicables à tous les bois en général. — Eboulements.
190. — Mesures à l'effet de prévenir les dégradations.
191. — Précautions contre le danger d'incendie.
192. — Dérogation à l'art. 672 du Code civil. — Elagage.
193. — Mesures spéciales aux bois soumis au régime forestier.
194. — Art. 151. — Objet de la prescription.
195. — Suite. — Fours à chaux temporaires.
196. — Suite. — Etendue de l'exception pour les fosses pratiquées en terre.
197. — Usines à feu.
198. — Art. 152. — Loges ou baraques.
199. — Art. 153. — Stipulation de conditions dans les autorisations.
200. — Du délai laissé à l'administration pour statuer.
201. — Démolition des constructions non autorisées.
202. — Portée de l'exception stipulée dans la prescription.
203. — Art. 154. — Objet de la disposition.
204. — Caractère de l'autorisation.
205. — Art. 155. — Il ne concerne que les scieries isolées.
206. — Scieries établies depuis plus de trente ans.
207. — Exceptions écrites dans l'art. 166.
208. — Ce qu'il faut entendre par une *population agglomérée*.
209. — Exercice du droit conféré au préfet par le décret du 25 mars 1852.
210. — Appel au ministre des finances.
211. — Du recours au conseil d'Etat.

188. — Les mesures prescrites par le Code forestier pour la police et la conservation des bois et forêts ont été presque toutes empruntées à l'ordonnance de 1669. Ces mesures sont de deux natures : celles qui sont applicables à tous les bois en général, et celles qui ne peuvent s'appliquer qu'aux bois soumis au régime forestier.

189. — Les mesures applicables à tous les bois en général ont pour but de protéger les forêts contre les éboulements, contre les dégradations, contre les incendies. Ainsi, toute extraction ou enlèvement non autorisé de pierres, sable, minerai, terre ou gazon, tourbe, bruyères, genêts, herbages, feuilles vertes et mortes, engrais existant sur le sol des forêts, glands, faînes et autres fruits ou semences des bois et forêts, donne lieu à un emprisonnement de trois jours au plus et à des amendes qui sont fixées par l'art. 144 du Code forestier. L'extraction et l'enlèvement des truffes tombe sous le coup de cette prohibition. (Cour impériale d'Amiens, 25 janvier 1861).

190. — Ainsi encore, il y a lieu à une amende déterminée par l'art. 146, contre quiconque est trouvé dans les bois et forêts, hors des routes et chemins ordinaires, avec serpe, cognées, haches, scies et autres instruments de même nature ; et indépendamment de l'amende, la confiscation des instruments est prononcée. Pareillement, ceux dont les voitures, bestiaux, animaux de charge ou de monture, sont trouvés dans les forêts, hors des routes et chemins ordinaires, sont condamnés à une amende qui varie suivant les cas, le tout sans préjudice des dommages-intérêts. (Voyez art. 147.)

191. — Ainsi enfin, il est défendu de porter ou allumer du feu dans l'intérieur et à la distance de deux cents mètres des bois et forêts, sous peine d'amende, sans préjudice, en cas d'incendie, des peines portées par le Code pénal, et de tous dommages-intérêts, s'il y a lieu. Les propriétaires qui veulent pratiquer l'écobuage sur leurs terres situées dans ce rayon doivent en demander la permission au préfet et demeurent responsables des accidents qui peuvent survenir par l'imprudence de leurs fermiers ou de leurs ouvriers (Cass. Ch. Crim. 17 juillet 1858.) En outre, la loi requiert des secours en cas de péril de la part des usagers ; tous usagers, dit l'art. 149, qui, en cas d'incendie, refuseront de porter des secours dans les bois soumis à leur droit d'usage, seront traduits en police correctionnelle, privés de ce droit pendant un an au moins et cinq ans au plus, et condamnés en outre aux peines portées en l'art. 475 du Code pénal.

192. — Mais la disposition la plus importante est celle que l'art. 150 consacre en ces termes : « Les propriétaires riverains des bois et forêts, ne peuvent « se prévaloir de l'art. 672 du Code civil pour l'*élagage* « des lisières desdits bois et forêts, si ces arbres de « lisières ont plus de trente ans. Tout élagage qui se- « rait exécuté sans l'autorisation des propriétaires « des bois et forêts, donnera lieu à l'application des « peines portées par l'art. 196. » Elle constitue une grave dérogation au droit commun ; mais l'ordonnance réglementaire en a singulièrement restreint la portée, elle l'applique seulement aux arbres existants lors de la promulgation du Code. « Quand les arbres « de lisière qui ont *actuellement* plus de trente ans,

« est-il dit dans l'art. 176 de cette ordonnance, au-
« ront été abattus, les arbres qui les *remplaceront* de-
« vront être élagués conformément à l'art. 672 du
« Code civil, lorsque l'élagage en sera requis par les
« riverains. Les plantations ou réserves destinées à
« remplacer les arbres actuels de lisière seront effec-
« tuées *en arrière* de la ligne de délimitation des fo-
« rêts, à la distance prescrite par l'art. 671 du Code
« civil. »

193. — Les prescriptions qui ne sont faites que pour les bois soumis au régime forestier ont été édictées dans les art. 151, 152, 153, 154 et 155; elles constituent pour les propriétés riveraines des bois, que leur destination est de protéger, de véritables servitudes légales; elles subordonnent la création de certains établissements dont le voisinage serait dangereux, à une permission à obtenir de l'autorité administrative. Ces prescriptions, remarquables par leur gravité, commandent sous un autre rapport une attention spéciale. Le décret sur la décentralisation a chargé les préfets de statuer en conseil de préfecture, sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service, sur « les demandes en autorisation concernant les établissements et constructions mentionnés dans les art. 151, 152, 153, 154 et 155 du Code forestier. » C'est là pour les préfets une attribution nouvelle, on nous pardonnera donc de nous attacher ici à chacune des dispositions dont l'application leur est désormais confiée et d'en faire une étude approfondie.

194. — L'art. 151 est ainsi conçu: « Aucun four à
« chaux ou à plâtre, soit temporaire, soit permanent,

« aucune briqueterie et tuilerie ne pourront être « établis dans l'intérieur et à moins d'un kilomètre « des forêts, sans l'autorisation du gouvernement, à « peine d'une amende de 100 à 500 fr., et de démo- « lition des établissements. »

L'objet de la disposition contenue dans cet article, est de protéger les bois et forêts, non pas tant contre le danger d'incendie, que contre les déprédations que peut faciliter la rapidité avec laquelle le bois se consume et disparaît dans certains établissements.

195. — Le ministre des finances a décidé, à la date du 13 juillet 1841, que les fours consistant en fosses pratiquées en terre ne tombaient pas sous l'art. 151.

On lit dans la circulaire adressée par le directeur général aux conservateurs, pour leur faire connaître cette décision :

« M. le conservateur, jusqu'à ce jour, on a consi- « déré comme *fours à chaux temporaires*, les fosses de « quelques pieds carrés ouvertes en terre, sans revê- « tement de maçonnerie, et dans lesquelles, sur cer- « tains points, on opère la cuisson de la chaux ; en « conséquence, cette opération, qui se pratique ac- « cidentellement, qui ne dure que trois ou quatre « jours au plus, a été soumise, comme les demandes « en *constructions* de fours à chaux, à la formalité de « l'autorisation royale.

« Aucun motif sérieux ne pouvait être invoqué pour « le maintien de cette assimilation qu'une interprétation vicieuse a pu seule laisser subsister jusqu'à » ce jour.

« Il suffit, en effet, d'examiner avec quelque atten- « tion les termes des art. 151 Code forestier et 177 de

« l'ordonnance réglementaire, pour se convaincre « que les fosses dont il est question ne peuvent être « considérées comme des établissements de la nature « de ceux mentionnés dans ces articles.

« Les fours à chaux et à plâtre, les briqueteries, « les tuileries, dont l'art. 151 Code forestier a en vue « de régler les conditions d'existence, sont des éta- « blissements qui exigent des constructions fixes et « durables ; s'il n'en était point ainsi, on ne pourrait « expliquer la disposition du même article, qui porte « qu'en cas de contravention, il sera procédé à la *dé-* « *molition* de ces établissements. La désignation de « temporaires donnée à certains fours à chaux et à « plâtre ne permet pas de tirer une induction con- « traire à l'opinion qui précède, car l'ordonnance du « 29 juillet 1818 citée par l'art. 177 de l'ordonnance « réglementaire, et qui comprend les fours dont il « s'agit dans la troisième classe des établissements « insalubres ou incommodes, considère comme *tem-* « *poraires ceux qui ne travaillent pas plus d'un mois par* « *année*. Il est donc évident que ces termes ne peu- « vent s'appliquer, même dans ce cas, qu'à des ate- « liers fixes et *construits*, susceptibles d'être mis pé- « riodiquement en activité pendant un certain nom- « bre d'années, et non à une fabrication accidentelle « sans construction aucune.

« De la marche qui avait été adoptée pour l'instruc- « tion de ces demandes, il résultait, sans nécessité « pour la conservation des forêts, des retards très- « préjudiciables aux réclamants, puisque, à défaut « d'autorisation à l'époque convenable, ils ne pou- « vaient souvent faire usage de la faculté qui leur

« était accordée. D'un autre côté, des adjudicataires « de coupes ont beaucoup à souffrir de semblables « retards, et les pertes qu'ils éprouvaient ont influé « sur le prix de vente, attendu que dans certaines lo- « calités, on ne peut utiliser les ramilles et menus « bois qu'en les employant à la fabrication de la chaux.

« C'est pour obvier à ces inconvénients et rentrer « dans l'application bien entendue de la loi que, sur « ma proposition, M. le ministre des finances a rendu « une décision que vous trouverez ci-jointe ; elle porte « qu'à l'avenir les fosses destinées à la cuisson de la « chaux seront autorisées par le préfet, à moins qu'il « n'y ait dissentiment entre ce magistrat et le conser- « vateur, auquel cas il sera nécessaire de recourir à « la sanction ministérielle. Ainsi, M. le conservateur, « toutes les fois que la cuisson de la chaux devra « s'opérer dans une fosse ou un atelier non construit, « travaillant accidentellement, vous en référerez au « préfet, désormais autorisé à statuer ; mais vous con- « tinuerez à instruire, conformément aux disposi- « tions du Code et des réglements, toutes les de- « mandes relatives à la *construction* de fours ou ate- « liers à chaux ou à plâtre, soit permanents, soit tem- « poraires. »

196. — Mais aux termes de la décision, les fours à chaux dépourvus de construction et consistant en fosses creusées en terre ne se trouvent pas simplement rejetés en dehors de l'application de l'art. 151 ; le ministre fait, en ce qui les concerne, exception à l'art. 148 du Code forestier, il donne aux préfets le droit d'en autoriser l'établissement à moins de 200 mètres de distance et même à l'intérieur des forêts,

comme pour l'écobuage, et ne se réserve le droit de statuer par lui-même qu'en cas de dissentiment entre le préfet et le conservateur, soit sur la nécessité de l'autorisation, soit sur les dispositions à imposer dans l'intérêt de la conservation du sol forestier (1). Ainsi, toute fois qu'on se tient à 200 mètres de distance des bois et forêts, on est parfaitement libre d'établir une fosse pour la cuisson de la chaux. Il n'est même pas rigoureusement interdit d'en établir à une distance moindre ou même à l'intérieur des bois et forêts, on est seulement soumis à l'obligation de se munir d'une autorisation préalable.

197. — Il est à remarquer que les grandes usines à feu, telles que les *forges, fourneaux, verreries, faïenceries, poteries* et *fabriques* de *cendre*, de *potasse*, de *goudron*, de *salin*, d'*acide pyroligneux*, etc., ne sont pas comprises dans la nomenclature des établissements

(1) La décision est, en effet, conçue ainsi :

« Art. 1er. Ne sont pas considérées comme fours à chaux, dans le sens des art. 151 C forestier et 177 de l'ordonnance réglementaire, les fosses pratiquées en terre pour la cuisson de la chaux, *lorsqu'elles sont entièrement dépourvues de constructions*. En conséquence, il pourra y être allumé du feu à l'effet de cuire de la chaux dans l'intérieur et à la distance de deux cents mètres des forêts, avec l'autorisation du préfet, délivrée conformément à la proposition du conservateur, et aux conditions qui auront été arrêtées entre eux sur l'avis des agents locaux.

« Art. 2. En cas de dissentiment entre le préfet et le conservateur, tant sur la nécessité de l'autorisation que sur les conditions à imposer au déclarant, dans l'intérêt de la conservation du sol forestier, il sera statué par nous sur la proposition de l'administration des forêts. »

régis par l'art. 151. On en conclut que la prohibition de cet article ne peut leur être appliquée.

L'administration n'est cependant pas sans défense contre les dangers que le voisinage de ces établissements peut faire courir aux bois et forêts. Elle a la ressource d'intervenir dans l'instruction ouverte pour l'autorisation à obtenir pour la formation de chacun de ces établissements qui tous figurent au nombre des *ateliers dangereux, insalubres ou incommodes*, et à ce titre, ne peuvent être créés qu'en vertu d'une autorisation spéciale.

198. — L'art. 152 porte : — « Il ne pourra être « établi sans l'autorisation du gouvernement, sous « quelque prétexte que ce soit, aucune maison sur « perches, loge, baraque ou hangar dans l'enceinte « et à moins d'un kilomètre des bois et forêts, sous « peine de 50 francs d'amende, et de la démolition « dans le mois, à dater du jour du jugement qui l'aura « ordonnée. »

Le but de la loi a été d'interdire aux délinquants la possibilité de se ménager, à proximité des forêts, des constructions légères pour en recéler et dénaturer les produits et tromper ainsi la surveillance des gardes.

Il est assez difficile de donner une définition précise de ce qu'on doit entendre par *loge* ou *baraque*. Tout dépendra des circonstances. On peut dire, cependant, d'une manière générale, que la loi n'a pas entendu prohiber, par cet article, la construction des maisons destinées à l'habitation et qui ne servent pas de lieu de recel pour les produits forestiers. Mais il ne suffirait pas qu'une maison fût en pierres, et

qu'elle pût même rigoureusement servir à l'habitation. Si une construction était d'une dimension très-rétrécie, si elle ne possédait aucune des aisances indispensables à la vie, si elle ne renfermait aucun ustensile, ni meuble, on ne saurait la considérer comme propre à une habitation sérieuse, et il faudrait dire qu'elle ne constitue qu'une *loge* dans le sens de l'article 152.

Ce n'est point, au surplus, devant l'autorité appelée à statuer sur la demande d'autorisation c'est-à-dire devant le préfet (décret du 25 mars 1852, art. 3) que surgit la question. Elle ne prend naissance et ne peut être discutée qu'à l'occasion des poursuites pour contravention aux prohibitions de la loi :

199. — L'art. 153 renferme les dispositions suivantes : « Aucune construction de maisons ou fermes « ne pourra être effectuée, sans l'autorisation du gou- « vernement, à la distance de 500 mètres des bois et « forêts soumis au régime forestier, sous peine de « démolition.

« Il sera statué dans le délai de six mois, sur les « demandes en autorisation ; passé ce délai, la con- « struction pourra être effectuée.

« Il n'y aura point lieu à ordonner la démolition « des maisons ou fermes actuellement existantes. Ces « maisons ou fermes pourront être réparées, recon- « struites et augmentées sans autorisation.

« Sont exceptés des dispositions du paragraphe « premier du présent article les bois et forêts appar- « tenant aux communes, et qui sont d'une contenance « au-dessous de 250 hectares. »

Lors de la discussion de l'article à la chambre des

députés, M. de Martignac, commissaire du gouvernement, déclara qu'en 1825 et 1826, sur 1,492 demandes, on avait accordé 1,303 autorisations. « On ne « se sert du principe, ajouta-t-il, que lorsque l'auto- « sation est demandée par des gens dont le voisinage « serait dangereux ; mais on accorde l'autorisation « sans difficulté chaque fois que celui qui la demande « présente une garantie suffisante. » Voilà l'esprit de la loi dans l'art. 153 !

Dans le cas où elle croit devoir accorder l'autorisation, l'administration la subordonne le plus ordinairement à certaines conditions, par exemple à la condition que l'Etat restera maître de requérir la démolition des constructions qui deviendraient nuisibles pour les forêts.

200. — Le délai dans lequel l'administration, c'est-à-dire le préfet (décr. 25 mars 1852, art. 3) doit statuer est-il imparti pour la notification, ou suffit-il que la décision soit prise dans les six mois ? Des auteurs recommandables enseignent qu'il suffit que la décision ait été *rendue* dans les six mois pour que l'administration soit en droit d'exiger la démolition, sauf l'action civile en dommages-intérêts contre les agents de la part du propriétaire qui aurait été contraint de démolir les constructions qu'il avait élevées après l'expiration du délai de six mois (Voy. MM. Meaume, t. II, p. 522 ; Frédérich, t. II, p. 89) ; quant à moi je ne puis partager leur opinion. Le délai fixé par l'art. 153 n'est que la mesure du temps durant lequel l'auteur de la demande est tenu d'attendre. Mais en ce qui concerne la portée de la question engagée, la décision n'existe réellement que du

moment où elle est légalement connue de celui qu'elle concerne. L'art. 219, relatif aux défrichements, accorde également un délai de quatre mois à l'administration pour formuler son refus de laisser défricher, et ce refus ne doit se produire que sous forme d'opposition ; or, là le doute n'est pas possible : évidemment c'est avant l'expiration des quatre mois que l'opposition doit être signifiée. Dans notre article 153, la forme est différente, mais la position est la même et l'esprit de la loi ne peut être autre.

« En droit, il est incontestable que l'autorisation, « une fois obtenue sans conditions ni réserve, affran- « chit pour toujours le propriétaire du terrain de « la servitude légale négative à laquelle il était « soumis. Par conséquent, les abus et les délits « commis par les propriétaires qui ont obtenu ces « autorisations ne seraient pas un motif légal pour les leur retirer. » (Voy. M. Meaume sur l'art. 153, t. II, p. 524.) Cela est également vrai des autorisations expresses et des autorisations tacites.

201. — La démolition des constructions non autorisées est ordonnée par les tribunaux sur la poursuite de l'administration forestière. Ce n'est que la prescription trentenaire qui peut couvrir le propriétaire.

202. — L'auteur du commentaire que nous avons cité plusieurs fois, M. Meaume, détermine la portée de l'exception écrite dans le paragraphe final de l'art. 153. « Si une maison ou ferme, dit-il, se « trouvait située au milieu de plusieurs bouquets de « bois communaux distants de moins de 500 mètres « des constructions et dont la contenance partielle

« serait inférieure à 250 hectares, mais qui, réunis « ensemble, présenteraient une superficie supérieure « à ce nombre, nous croyons que ces constructions « n'en seraient pas moins affranchies de la servitude « légale. En effet, il y a autant de motifs pour dé- « clarer cet affranchissement, lorsqu'il existe deux « ou trois bouquets de bois isolés, que lorsqu'il n'y « en a qu'un, même si chacun de ces bouquets appar- « tenait à des communes différentes. Nous croyons « que l'intention du législateur a été de ne pas faire « participer les bois communaux, dont la contenance « est inférieure à 250 hectares, au bénéfice de la « servitude légale établie par l'art. 153. Mais si deux « ou plusieurs communes possédaient plusieurs « portions de bois contiguës, et d'un seul tenant « supérieur à 250 hectares, nous pensons avec « M. Curasson, que cet ensemble de forêts commu- « nales grèverait de la servitude légale les terrains « situés dans le rayon prohibé, quand bien même la « portion afférente à chaque commune serait infé- « rieure à 250 hectares. » (V. t. II, p. 530.)

Cette opinion nous paraît, en effet, conforme à l'esprit de la loi. Ajoutons seulement qu'on ne saurait considérer comme des bouquets ou massifs distincts des portions de bois simplement séparés par des chemins.

203. — Passons à l'art. 154 ; en voici le texte :

« Art. 154. Nul individu habitant les maisons ou « fermes actuellement existantes dans le rayon ci- « dessus fixé, ou dont la construction y aura été « autorisée en vertu de l'article précédent, ne pourra « établir dans lesdites maisons ou fermes aucun ate-

« lier à façonner le bois, aucun chantier ou magasin « pour faire le commerce de bois, sans la permission « spéciale du gouvernement, sous peine de 50 francs « d'amende et de la confiscation des bois.

« Lorsque des individus qui auront obtenu cette « permission auront subi une condamnation pour « délits forestiers, le gouvernement pourra leur « retirer ladite permission. »

Les ateliers que la loi a en vue dans l'art. 154 sont ceux établis dans les maisons ou sur des terrains clos, par opposition aux chantiers établis *en plein air et dans les terrains non clos*. Elle n'avait point à prohiber ces derniers, puisque les gardes peuvent y pénétrer à toute heure du jour et de la nuit. (Voy. M. Meaume sur l'art. 154, t. II, p. 540.)

204. — L'autorisation dont parle notre article est toute *personnelle*; ce n'est pas le propriétaire seulement, c'est *tout individu habitant* la maison ou la ferme qui est soumis à la prohibition. La permission accordée à un ne saurait donc profiter à celui qui lui succéderait.

La permission ici n'a même pas le caractère d'irrévocabilité que nous avons fait ressortir dans l'autorisation exigée par l'art. 153. La permission peut être retirée en cas de condamnation pour délit forestier, de celui qui l'a obtenue.

205. — Nous arrivons enfin à l'art. 155 ; il dispose en ces termes :

« Art. 155. Aucune usine à scier le bois ne pourra « être établie dans l'enceinte et à moins de deux kilo- « mètres de distance des bois et forêts qu'avec l'au- « torisation du gouvernement, sous peine d'une

« amende de 100 à 500 francs, et la démolition dans « le mois, à dater du jugement qui l'aura ordonnée. »

Nous expliquerons bientôt dans nos observations générales sur les cinq articles que nous venons de reproduire et de considérer séparément, que la prohibition de l'art. 155 ne concerne que les scieries isolées.

206. — La possession trentenaire donne le droit de conserver la scierie établie sans autorisation et, par suite, le droit d'y faire les réparations nécessaires pour sa conservation. Mais elle ne donne ni le droit d'en établir une nouvelle après destruction de la première, ni même le droit de l'agrandir. « C'est le cas « d'appliquer ici la maxime : *tantum præscriptum,* « *quantum possessum.* Ce qui le prouve d'ailleurs d'une « manière invincible, c'est que, dans l'art. 153, on a « autorisé l'*augmentation* et la *reconstruction* ; si le « législateur avait voulu accorder un droit semblable « aux propriétaires des scieries isolées, il n'eût pas « manqué de l'exprimer ; or, l'art. 155 est absolu- « ment muet à cet égard. C'est ce que la cour de « cassation a très-bien reconnu par un arrêt du « 5 février 1841. » (Voy. M. Meaume sur l'art. 155, t. II, p. 553.)

207. — L'art. 156 du Code forestier excepte des dispositions des trois articles précédents les maisons et usines qui font partie de villes, villages ou hameaux formant une *population agglomérée,* bien qu'elles se trouvent dans les distances ci-dessus fixées des bois et forêts.

La première question à examiner est celle de savoir comment on doit mesurer le rayon prohibitif. L'auteur

que nous nous sommes plu à suivre dans ce commentaire, s'appuie sur un arrêt inédit de la cour de Besançon du 18 juin 1838 pour décider que la distance doit se mesurer en ligne droite, à vol d'oiseau. (Voy. M. Meaume, sur l'art. 155, t. II, p. 547.) Et en effet, la raison dit qu'on ne saurait, pour le calcul de distances légales, suivre le contour de chemins qui peuvent à tout instant changer de direction ; ce serait donner une base essentiellement variable à l'appréciation des conditions d'éloignement imposées aux propriétaires riverains des forêts.

208. — Nous avons en second lieu à rechercher ce qu'il faut entendre par une *population agglomérée*.

M. de Martignac, commissaire du roi, disait devant la chambre des pairs : « On demande comment s'établira la distinction entre les maisons isolées et « celles qui font partie d'un village ou d'un hameau : « et à cet égard, il était difficile de trouver des expressions plus précises que celles dont la loi s'est « servie. Il est bien peu de cas où l'on ne puisse discerner, sans controverse possible, si la maison « nouvellement construite fait, ou non, partie d'une « agglomération de maisons qualifiée de village ou « de hameau ; mais enfin, si quelque difficulté sur « ce point venait à s'élever, elle serait nécessairement soumise aux tribunaux qui jugeraient d'après « les circonstances. »

D'un autre côté, l'administration paraît s'être constamment fait un devoir d'interpréter la loi dans le sens le plus large. Le directeur général des forêts écrivait dans une lettre inédite du 3 juin 1829, n° 3120,

(3e division) (1) : « Une population agglomérée dési-
« gne une population d'une certaine importance, dont
« les habitants forment un tout plus ou moins séparé
« et sont disposés dans un certain ordre ; de manière
« que chaque habitant puisse exercer à son insu, et
« sans le vouloir, une sorte de surveillance de tous
« les instants sur les actions de ses voisins. Cette sur-
« veillance résultant de la disposition des habitations,
« ou de leur état d'agglomération, a paru suffisante
« pour prévenir les délits forestiers d'une certaine
« importance, et elle a motivé l'exception portée en
« l'art. 156. »

Il nous semble que l'esprit de la loi veut que l'agglomération, soit considérée au point de vue du plus ou moins de facilité pour les voisins de distinguer ce qui se passe dans l'établissement pour lequel on se prévaut de l'exemption. Nous pensons, d'ailleurs, que dans le doute, la question doit se trancher en faveur du propriétaire.

209. — Le décret du 25 mars 1852 a substitué le préfet au gouvernement dans le droit de prononcer sur toutes les questions d'autorisation dans les termes des art. 151, 152, 153, 154 et 155. Mais il ne peut exercer ce droit que d'accord avec le conservateur. En cas de dissentiment entre le préfet et le conservateur soit sur la nécessité de l'autorisation, soit sur les conditions à imposer à celui qui la demande, la décision est et demeure réservée au gouvernement, c'est-à-dire au ministre des finances.

(1) J'emprunte cette citation à M. Meaume, sur l'art. 156, t. II, p. 555.

210. — Il n'est pas douteux que le refus d'autorisation de la part du préfet ne puisse toujours donner lieu à un appel au ministre des finances. Le but du législateur dans le décret du 25 mars, a été de faciliter l'action administrative et surtout de la rendre plus rapide et plus immédiate; mais non de la dégager des garanties qu'elle offre aux droits privés. Le préfet est le subordonné du ministre, même dans les attributions nouvelles qu'il tient du décret; et les citoyens qui ont à souffrir de ses actes ont, en toute circonstance, la ressource d'en demander la réformation à l'autorité supérieure. L'art. 6 du décret le dit en termes exprès.

211. — La voie du recours au ministre des finances sera-t-elle la seule ouverte?

Si les servitudes légales établies par les dispositions qui font l'objet de notre examen étaient définies assez rigoureusement pour qu'il ne pût jamais y avoir ni doute, ni méprise sur l'obligation de se munir d'une autorisation, je serais enclin à dire qu'il ne faut jamais songer à s'engager dans une voie autre que celle du recours au ministre. Il est bien certain, en effet, que l'octroi de l'autorisation, aussi bien que la stipulation des conditions auxquelles elle peut être accordée, est abandonné au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Elle apprécie et apprécie *souverainement* les considérations invoquées pour obtenir une permission qu'elle est toujours maîtresse de refuser. Mais le danger de se voir condamner à une démolition, fait bien souvent une nécessité de se munir d'une permission préalable à des propriétaires qui ont cependant la conviction que leurs héritages ne

sont point compris dans le rayon prohibitif, ou que les constructions qu'ils projettent ne rentrent pas dans les définitions de la loi et que, partant, l'autorisation ne peut leur être refusée. Il est plus sage, dès qu'il peut y avoir doute, d'engager la question par une demande d'autorisation, que de construire, pour attendre la poursuite de l'administration et laisser porter la question devant le tribunal saisi de la contravention. Or, la question tranchée par le refus d'autorisation dans ce cas, n'est plus une question du ressort exclusif de l'administrateur, sa résolution implique une appréciation de droit de l'office du juge, elle appartient donc au contentieux administratif, et est par conséquent de nature à donner lieu à un recours au conseil d'Etat par la voie contentieuse (1).

(1) Une ordonnance du 22 février 1838 semble venir à l'appui de cette doctrine, car elle annule un arrêté du préfet d'Ile-et-Vilaine portant refus d'autorisation pour l'établissement d'un four à chaux permanent, par application de l'art. 151 C. forestier, et se fonde sur ce que la prohibition de cet article avait été indûment étendue par le préfet aux bois et forêts des particuliers. Je dois faire remarquer, cependant, que l'autorisation avait dû être demandée en exécution du décret du 15 octobre 1810, sur les ateliers insalubres, et que ce n'est que par suite d'une opposition formée par un tiers, que l'art. 151 du C. forestier a attiré l'attention du préfet.

CHAPITRE QUATRIÈME.

DES CHEMINS DE FER.

—

Préliminaires.

212. — Importance des voies de communication.
213. — Diverses espèces de voies de communication. — Routes de terre, fleuves, rivières et canaux, chemins de fer.
214. — Origine des chemins de fer.
215. — Etablissement en France de l'industrie des chemins de fer.
216. — Classement des lignes de chemins de fer. — Loi du 11 juin 1842.
217. — Motifs du classement arrêté par la loi de 1842.
218 — Les considérations qui ont déterminé le classement de 1842 ont, encore aujourd'hui, leur intérêt.
219. — Exécution des chemins de fer. — Système consacré par la loi du 11 juin 1842.
220. — Exécution des chemins de fer par l'industrie privée.
221. — Concentration des concessions dans les mains des grandes compagnies. — Garantie de l'Etat.
222. — Division en deux réseaux.
223. — Chemins de fer d'intérêt local.
224. — Législation des chemins de fer. — Division.

212. — Chez tous les peuples et dans tous les temps, les voies de communication ont été considérées comme une source de prospérité ; l'histoire nous autorise à les signaler comme les plus puissants moyens de civilisation ; et on retrouve encore dans les vestiges des voies tracées par les Romains la mesure de l'importance que leur attribuait la politique de ce grand peuple.

213. — La nature a donné les fleuves et rivières navigables ; l'industrie a créé les routes de terre. Le développement et le perfectionnement des routes a été longtemps l'unique moyen de seconder le commerce et l'industrie. Plus tard la canalisation a permis de tirer de la navigation un secours inespéré. Les transports par eau, plus faciles, moins dispendieux et essentiellement propres aux marchandises lourdes ou encombrantes, ont pris un immense accroissement et le commerce a étendu ses échanges, l'industrie a pu chercher au loin ses matières premières et y porter ses produits.

Ce n'était point assez pour la noble ambition de l'homme : il était réservé au génie des temps modernes de doter le monde d'un moyen de communication de nature à répondre par sa rapidité et son énergie à tous les besoins de l'activité humaine. La découverte des chemins de fer n'a pas seulement ouvert pour les peuples une ère féconde de prospérité et de richesse. Sa portée est plus haute ; elle amènera fatalement dans les rapports des hommes entre eux des changements dont l'influence ira bien au delà des intérêts de commerce et d'industrie. L'établissement de ces voies nouvelles sera, pour l'organisation et la marche des sociétés elles-mêmes, le point de départ d'une révolution dont l'avenir garde encore le secret, mais qui se trouve déjà pressentie au fond de toutes les intelligences.

214. — « Les chemins de fer ont commencé par être des chemins de bois. Pour exploiter des forêts situées sur de hautes montagnes, on établissait deux longrines inclinées suivant la pente, et les arbres ex-

ploités glissaient du haut en bas, comme sur des montagnes russes. Plus tard, on a recouvert de fonte ou de fer ces bandes longitudinales.

« En 1649, on se servait de ce qu'on appelait des chemins à ornières ; pour le service des mines de houille de Newcastle, on les fit en bois et à ornières saillantes pour diriger le mouvement des roues ; le moteur était encore le cheval.

« Dès 1759, le docteur Robison, de Glascow, proposait l'emploi de la vapeur pour mettre en mouvement les roues d'un chariot : il semble donc que la première idée des locomotives à vapeur émane de l'Angleterre ; mais ce n'était là qu'une idée spéculative non suivie de réalisation.

« En 1767, on remplaça le bois par la fonte dans les houillères de Sheffield ; les premières ornières en fonte furent des bandes plates avec un simple rebord : on s'était servi jusqu'alors de moteurs animés.

« En 1769, un Français, nommé Cugnot, exécutait à Paris un chariot mis en mouvement par deux cylindres à vapeur à simple effet. C'est donc en France que la première exécution pratique a eu lieu.

« En 1772, Olivier Evans proposa de substituer la vapeur aux moteurs animés pour mettre les voitures en mouvement.

« En 1784, Watt prenait une patente en Angleterre, pour l'application de la vapeur au mouvement des voitures ordinaires.

« En 1788, on imagina de se servir du poids même des chariots pour leur faire descendre des plans inclinés ; ce fut à cette époque qu'on se servit de la gravité des chariots descendants pour faire remonter une

autre série de chariots, et que l'on construisit ce qu'on appelle les plans auto-moteurs.

« En 1802, Trevitick et Vivian, en Angleterre, émirent la même idée que Watt; mais ce ne fut qu'en 1804, sur un chemin de fer auprès de Newcastle, que l'on vit fonctionner régulièrement les premières machines locomotives ; elles étaient alors bien loin du degré de perfection relative qu'elles ont atteint aujourd'hui.

« En 1805, on substitua pour les rails le fer à la fonte.

« En 1808, on commença à placer au sommet des rampes des machines à vapeur fixes qui remorquèrent les wagons.

« En 1810, on employa les machines locomotives d'une manière plus générale ; mais ce n'est qu'en 1830, après avoir subi une série de modifications, dont les plus importantes sont dues au génie de MM. G. et R. Stephenson et de notre compatriote M. Marc Séguin, qu'elles sont parvenues à réaliser ces prodiges de force et de vitesse qui ont supprimé les distances et étonné le monde entier (1). »

215. — Les nations les plus industrieuses du globe, l'Angleterre, la Belgique, les États-Unis, ont devancé toutes les autres dans les efforts et les sacrifices que demandait la construction des lignes de fer. L'Allemagne elle-même avait triomphé par la réflexion et la persévérance des obstacles que le fractionnement politique de son territoire devait opposer à la réalisation

(1) J'emprunte ce passage à l'introduction d'un ouvrage de M. Victor Bois, ingénieur civil, qui a pour titre : *Les Chemins de fer français*.

de si vastes entreprises, lorsque la France sentit le besoin de venir en aide à son industrie menacée et de faire succéder une exécution hardie à de trop longs tâtonnements.

En Angleterre, en Allemagne, aux États-Unis, les créations s'étaient produites isolément suivant les nécessités locales, en dehors de tout plan général, conçu et arrêté d'avance. Les essais tentés en France n'avaient pas été mieux combinés. Cependant, les chemins de fer ne tardèrent pas à être envisagés d'un point de vue plus élevé : on comprit qu'ils ne devaient pas rester affectés à des exploitations plus ou moins considérables, à certaines branches d'industrie ou à quelques cités privilégiées ; on comprit que leur destination, envisagée dans toute sa grandeur, était de servir à la fois les intérêts du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et jusqu'aux nécessités de la guerre, et qu'il était indispensable d'approprier leur direction aux exigences des relations intérieures et de les rattacher, en même temps, aux grandes lignes tracées dans les pays voisins, à l'effet de pourvoir aux relations internationales.

216. — C'est à ce point de vue que se placèrent les rédacteurs de la loi du 11 juin 1842. Le rapporteur devant la chambre des députés, M. Dufaure, après avoir présenté le tableau des chemins de fer jusqu'alors construits en France et montré qu'ils avaient été établis sur différents points du territoire, éloignés les uns des autres, d'après des idées différentes et en vue d'intérêts plus ou moins étendus, ajoute aussitôt : « Mais comme en Angleterre, on sent déjà l'inconvénient de ces entreprises multipliées, sans ordre, sans

plan commun, sans dessin général ; comme en Allemagne, les gouvernements éprouvent déjà le besoin de régler, par des traités, la direction de leurs chemins de fer établis d'abord au hasard ; il est temps pour la France de se proposer un but plus élevé dans la création de ces moyens de communication et de les coordonner suivant un système adopté à l'avance.

« Nous croyons donc que le temps est venu de classer les lignes de chemins de fer qui doivent répondre aux intérêts les plus généraux du pays. Nous n'interdisons pas par là la confection des chemins de fer dans des directions d'un intérêt secondaire. Si quelque grande industrie, si quelque puissante activité locale les réclame, nous espérons que les capitaux privés, avec ou sans l'appui des finances de l'Etat, sauront les entreprendre ; mais du moins au milieu de ces œuvres isolées et accidentelles, nous aurons une œuvre générale que nous devons aujourd'hui combiner et arrêter avec prudence pour l'accomplir ensuite avec résolution.

« Comprendre dans un classement légal les lignes que l'intérêt général réclame, c'est marquer à l'avance la direction et l'étendue de nos travaux ; c'est prendre envers nous-mêmes le salutaire engagement de les commencer et de les terminer. Pour agir ainsi, messieurs, vous n'avez pas besoin d'aller chercher au dehors des exemples et des leçons ; en prenant ce parti, vous n'imiterez que vous-mêmes ; vous ferez aujourd'hui, pour vos chemins de fer, ce que le grand et beau décret du 16 décembre 1811 a fait pour les routes royales : il classait sur le territoire actuel de la France plus de six mille lieues de grandes routes. »

L'art. 1er de la loi du 11 juin fut voté sous l'empire de ces considérations ; il renferme la disposition que voici :

« Il sera établi un système de chemins de fer se dirigeant :

« 1° De Paris, sur la frontière de Belgique par Lille « et Valenciennes ; sur l'Angleterre, par un ou plu- « sieurs points du littoral de la Manche, qui seront « ultérieurement déterminés ; sur la frontière d'Alle- « magne, par Nancy et Strasbourg ; sur la Méditerranée, par Lyon, Marseille et Cette ; sur la frontière d'Espagne, par Tours, Poitiers, Angoulême, « Bordeaux et Bayonne ; sur l'Océan, par Tours et « Nantes ; sur le centre de la France, par Bourges.

« 2° De la Méditerranée sur le Rhin, par Lyon, « Dijon et Mulhouse ; de l'Océan sur la Méditerranée, « par Bordeaux, Toulouse et Marseille. »

217. — Le choix de ces directions se trouve expliqué et justifié dans le rapport, ainsi qu'il suit :

« Avant d'aborder les détails du classement que nous avons adopté, nous devons vous dire sur quelles bases nous l'avons arrêté, à quels caractères généraux nous avons distingué les directions sur lesquelles devaient être portées nos lignes de chemins de fer.

« Nous n'avons pas hésité plus que le gouvernement à leur assigner un point de départ commun et à choisir Paris pour la tête de nos communications. Peu importe que Paris ne soit pas géographiquement au centre de la France ; quels que soient les hasards ou les longs desseins politiques qui en ont fait la capitale du royaume, elle ne pourrait cesser de l'être que le jour où la France perdrait sa puissante unité. Du

nord comme du midi, de l'est comme de l'ouest, c'est vers Paris que se tournent tous les regards ; c'est de Paris que vient la vie intellectuelle, administrative, commerciale, industrielle ; c'est de Paris que l'empereur fit partir toutes les grandes routes impériales ; c'est de Paris que sortent toutes les lignes télégraphiques. Sans y être contraints, et comme par une nécessité naturelle, tous les chemins anglais vont aboutir à Londres. Si la Belgique a établi d'abord à Malines le centre de son réseau, c'est que, dans l'origine, son chemin de fer avait pour but principal de conserver, par une ligne directe de Liége à Anvers, le transit de l'Allemagne, qu'elle perdait depuis qu'elle s'était séparée de la Hollande ; c'est qu'il tendait surtout vers les ports de mer ; c'est que, dans les premières années qui ont suivi la révolution belge, la supériorité de Bruxelles n'était pas facilement acceptée par les autres grandes villes ses rivales. On est, au surplus, autorisé à croire que la Belgique a reconnu son erreur et saisira la première occasion de la réparer.

« Nous ne commettrons pas cette faute ; nos chemins de fer partiront de Paris ; mais où iront-ils ?

« Ce sera leur donner la destination la plus générale et la moins contestable que de les faire servir à nos relations internationales. En les dirigeant de Paris sur nos frontières, vous vous préparez pour les temps de guerre un énergique moyen d'agression et de défense. Il n'est plus nécessaire d'accumuler à l'avance dans quelques places, les plus exposées aux attaques de l'ennemi, les approvisionnements d'une armée offensive ; vos troupes se concentrent avec une rapi-

dité encore inconnue, et la merveilleuse activité de la campagne d'Ulm peut être dépassée. Si, au contraire, vous prévoyez une de ces attaques auxquelles la France ne répondra plus que par une guerre nationale, la nation armée peut se transporter en peu de temps sur les points menacés.

« On s'attachait autrefois à ne communiquer avec les pays voisins que par des routes à peu près impraticables qui rendaient l'invasion plus difficile.

« Songeons que l'état de paix est notre état normal; facilitons les voies au commerce, à l'industrie, aux relations pacifiques et amies ; ouvrons nos routes à la frontière comme à l'intérieur ; mais, en revanche, si un ennemi voulait en profiter, ménageons-nous les moyens de nous trouver plus rapidement au-devant de lui.

« Cet énergique instrument de guerre sera aussi l'agent le plus utile des entreprises de la paix. Les grandes capitales se rapprochent, les échanges se multiplient, toutes les parties de notre territoire sont mises en communication immédiate avec des peuples dont elles n'avaient jamais connu les produits, et à qui elles ne pouvaient proposer leurs échanges. Les barrières nationales s'abaissent et les chemins de fer préviennent les guerres avant de fournir les moyens de les diriger avec succès.

« Si les deux Amériques veulent communiquer avec notre continent européen, les premiers ports qui s'ouvrent devant elles sont nos trois grands ports du Havre, de Nantes et de Bordeaux ; si ce vaste Orient, qui s'affranchit peu à peu de la navigation longue et périlleuse du cap de Bonne-Espérance, veut pénétrer

vers le nord de l'Europe, Marseille peut rivaliser avec les Bouches du Danube et Trieste. Le transit des marchandises étrangères sur notre territoire qui est, année moyenne, de 3 à 4,000 quintaux, peut paraître d'une faible importance ; mais, en se mêlant à nos échanges propres, il contribue à en accroître le courant, et ces communications, comme toutes autres, s'augmenteront par les facilités que vous leur ouvrirez.

« Diriger nos grandes lignes vers nos frontières de terre et de mer, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse, la Méditerranée, l'Espagne, l'Océan, la Manche, telle est donc notre première règle générale de classement.

« Là, nous choisissons un de ces points qui, par des circonstances naturelles et politiques, sont devenus peu à peu de grands centres de population agglomérée. Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes sont comme les capitales des départements qui les environnent. Leur donner le bienfait des chemins de fer, c'est en doter autant qu'il est en nous toutes les parties du territoire qui sont dans le rayon de leur influence, qui vivent de leur vie, qui souffrent ou grandissent avec elles.

« L'application de ces deux règles, la détermination des deux extrémités, constitue à nos yeux le classement de la ligne ; la détermination des points intermédiaires en est le tracé. Nous devons encore dire à la chambre quelles règles nous avons suivies dans l'appréciation de cette autre partie importante du projet de loi.

« Plus on est pénétré de l'utilité commerciale, politique, sociale des grandes lignes de chemins de fer,

plus on sent que leur qualité la plus importante est d'être aussi directes et aussi courtes que possible.

« Cependant cette règle doit quelquefois fléchir devant deux considérations : la France n'est pas, comme la Prusse et la partie occidentale de la Belgique, une vaste plaine où l'on puisse tracer à plaisir des lignes mathématiques ; les bassins de ses grands fleuves sont séparés par des faîtes, quelquefois très-élevés, qu'il vaut mieux tourner que franchir. Nous avons, depuis quelques années, dépensé des sommes considérables à adoucir la roideur des pentes de nos routes royales, que les ingénieurs d'une autre époque avaient tracées en ligne droite sur le sol. Les difficultés du terrain, la roideur des pentes, les frais de construction et d'exploitation nous font donc quelquefois une loi d'abandonner le plus court tracé pour le plus long.

« L'État n'exploitera pas lui-même les chemins de fer ; dans le système du projet de loi, il en abandonnera l'exploitation à des Compagnies qui, pour une forte part, concourront à l'exécution, et que les produits du chemin devront dédommager. Les produits d'un chemin ne dépendent pas seulement de ses points extrêmes. L'expérience faite sur les chemins en exploitation a montré que les points traversés par le chemin profitent aussi de sa création et concourent à ses produits. On a calculé que, sur le chemin de Paris à Saint-Germain, le rapport du parcours partiel à la circulation générale était de 16 p. 100 ; il dépasse 20 p. 100 sur les deux chemins de Versailles ; il est de 40 p. 100 sur le chemin de Corbeil ; de 60 p. 100 sur le chemin de Saint-Etienne à Lyon, comme sur

l'ensemble des chemins belges. Il est donc nécessaire, dans le choix des tracés, d'avoir égard au chiffre de la population répandue ou agglomérée dans les lieux traversés, à ses facilités et à ses habitudes de locomotion. C'est le moyen d'assurer de bons produits au chemin de fer, de faciliter la création immédiate des Compagnies exploitantes et de rendre possible pour l'avenir la réduction des tarifs.

« Le chemin peut surtout se détourner de la ligne droite pour aller trouver les grands centres de population agglomérée. Ce que nous avons dit des villes extrêmes s'applique aux villes intermédiaires ; c'est toute la partie du territoire qui les entoure que l'on dessert en les touchant.

« Telles sont les considérations générales qui nous ont guidé dans le choix des tracés. Que l'on ne cherche pas à déterminer *à priori* celle de ces considérations qui doit être prédominante ; l'examen attentif des circonstances particulières à chaque ligne peut seul en décider. »

218. — Aujourd'hui, nous sommes loin de la loi de 1842 ; il ne s'agit plus de couper la France par quelques grandes lignes tirées de la capitale aux frontières ; les lignes se multiplient et se croisent, chaque grande ville tend à avoir son rayonnement comme Paris, et on touche au moment où le réseau couvrira la surface entière du territoire.

Il nous a cependant paru utile d'arrêter l'attention sur le tracé de 1842 : les considérations qui l'ont fait adopter doivent encore dominer dans toute question de classement, et c'est aux lignes qui le constituent et dont le choix a été arrêté en vue des grands inté-

rêts généraux du pays que sont venues peu à peu se rattacher les lignes d'intérêt secondaire.

219. — Ce n'était pas tout que de déterminer la direction que devraient suivre les grandes lignes de chemins de fer, il fallait pourvoir à leur exécution.

L'expérience n'avait que trop clairement démontré que l'industrie privée, en France, n'était pas en état de suffire à l'œuvre. Des entreprises confiées à des Compagnies, le plus grand nombre avait été abandonné dès le début, et celles qui avaient été menées à fin n'avaient été soutenues et sauvées que par l'assistance de l'État. Les rédacteurs de la loi de 1842 n'eurent donc pas de peine à reconnaître et à faire admettre que l'État ne devait pas rester étranger à la création des chemins de fer. La difficulté n'était que de déterminer la forme et la mesure de son concours.

Le gouvernement, en partant de l'idée que l'État ne pouvait abandonner les routes de terre pour consacrer toutes ses ressources aux travaux des chemins de fer, et que, d'un autre côté, il était de son devoir d'éviter à tout prix de soumettre le parcours sur ces chemins à des tarifs trop élevés et de reculer indéfiniment le moment où, maître de leur exploitation, il lui serait donné d'affranchir le commerce et l'industrie de tout tribut à payer à ces Compagnies, fut conduit à imaginer une sorte d'association entre l'État, les localités intéressées et l'industrie privée.

« Il nous a paru, dit le ministre des travaux publics, que l'entreprise d'une grande ligne de chemins de fer pouvait se composer de trois parties bien distinctes : l'acquisition des terrains ; l'exécution des

terrassements et des ouvrages d'art ; l'achat et la pose des rails, l'achat des machines et l'exploitation.

« Il nous a paru qu'on pouvait sans injustice imposer aux localités la prestation gratuite des deux tiers des terrains, que l'État pouvait garder pour son compte la dépense de l'autre tiers et celle des terrassements et des ouvrages d'art ; enfin, qu'en ne demandant à l'industrie privée que les frais des rails, des machines et de l'exploitation, on ramenait l'opération dans des limites accessibles à ses efforts et à ses ressources. »

Ce système prévalut ; le gouvernement, toutefois, dut renoncer, au cours de la discussion, à le maintenir dans ce qu'il avait de trop exclusif. Il souscrivit à un amendement dont l'objet était d'exprimer que le législateur, en consacrant le principe de l'exécution par l'État, n'entendait point interdire des stipulations plus favorables au Trésor, et que le gouvernement pourrait toujours confier l'exécution à des Compagnies, s'il s'en présentait d'assez puissantes. Et l'art. 2 de la loi du 11 juin 1842, fut en conséquence rédigé en ces termes :

« L'exécution des grandes lignes de chemins de « fer définies par l'article précédent aura lieu par le « concours de l'État, des départements traversés et « des communes intéressées, de l'industrie privée, « dans les proportions et suivant les formes établies « par les articles ci-après.

« Néanmoins, ces lignes pourront être concédées « en totalité ou en partie à l'industrie privée, en « vertu de lois spéciales et aux conditions qui seront « alors déterminées. »

220. — Le principe de la participation des départements et des communes à la dépense, vivement critiqué dans la discussion comme contraire au système suivi pour les routes et les travaux de canalisation et comme entraînant une répartition dans laquelle l'arbitraire serait inévitable, n'arriva pas jusqu'à l'application. Dès 1845, une loi spéciale, celle du 15 juillet, prononça l'abrogation de la disposition qui le consacrait ; depuis, les faits ont apporté aux prévisions de ceux qui avaient pensé qu'il suffirait de l'assistance de l'État pour donner l'essor à l'industrie, la plus éclatante justification. Bientôt de puissantes Compagnies ne demandèrent au Trésor qu'une garantie d'intérêt pour les capitaux à engager dans les entreprises ; en 1852, la Compagnie constituée pour l'exécution du chemin de Lyon se contenta de la garantie d'un intérêt de 4 p. 100 pour cinquante ans et consentit même, en retour, à partager avec l'État, après le délai de quinze ans, à dater de l'époque fixée pour l'achèvement des travaux, le produit net excédant 8 p. 100 du capital dépensé.

221. — De ce moment date une période qui se caractérise par l'essor inouï de l'esprit d'entreprise et de spéculation, en même temps que par un mouvement de plus en plus marqué de concentration ou, suivant l'expression adoptée, de *fusion* des diverses Compagnies. Le point culminant est marqué par la loi du 19 juin 1857 qui partage entre la Compagnie du chemin de fer d'Orléans et les Compagnies des chemins de fer de Paris à Lyon et de Lyon à la Méditerranée, la concession du Grand Central. L'adminis-

tration profite de la fusion pour confondre la garantie d'intérêt accordé à des lignes peu productives avec celle qu'avaient obtenue des lignes de premier ordre et stipuler que ces garanties confondues n'auront d'effet qu'autant que l'ensemble des produits nets des chemins réunis serait inférieur à l'ensemble des sommes garanties annuellement aux Compagnies. Elle en profite aussi pour imposer aux Compagnies des concessions nouvelles, soit à titre définitif, soit à titre éventuel, c'est-à-dire pour le cas où l'utilité en serait reconnue dans un certain délai, et ces concessions nouvelles ont lieu sans subvention ni garantie d'intérêt.

222. — La crise financière des derniers mois de 1857, en tarissant les sources du crédit, aurait exposé les Compagnies à une ruine certaine, si le gouvernement avait exigé à la rigueur l'accomplissement de leurs obligations relatives aux concessions éventuelles. Cependant son indulgence n'alla point jusqu'à les décharger, comme elles le demandaient, de leurs engagements à cet égard ; on s'arrêta à une combinaison qui permit aux Compagnies de s'appuyer sur le crédit de l'État pour trouver les ressources qui leur étaient nécessaires, sans cependant imposer au trésor public aucune charge actuelle et directe, et la loi du 11 juin 1859 vint sanctionner les conventions nouvelles intervenues entre le ministre des travaux publics et les Compagnies concessionnaires. En général, ces conventions partagent les lignes concédées en deux réseaux distincts, l'ancien réseau déjà construit, dont les produits sont connus, et le nouveau réseau composé de lignes concédées, soit à titre

définitif, soit à titre éventuel et qui sont à racheter des mains des concessionnaires primitifs ou à construire ; la garantie d'intérêt cesse d'avoir lieu pour le premier ; mais l'État s'engage à garantir, pendant cinquante ans, à partir du 1er janvier 1865, l'intérêt à 4 p. 100 et l'amortissement calculé au même taux, pour un terme de cinquante ans, du capital affecté au rachat ou à la construction des lignes composant le *nouveau réseau*. En retour de ces sacrifices éventuels, l'État obtient d'entrer, à partir de 1872, en partage des bénéfices excédant une quotité qui varie de 6 à 8 p. 100 de revenu net. Il est d'ailleurs convenu que lorsque l'État aura, à titre de garant, payé tout ou partie d'une annuité garantie, il en sera remboursé avec les intérêts à quatre pour cent par an, sur les produits nets des lignes auxquelles est accordée la garantie de l'État, dès que ces produits nets, accrus d'une portion des produits nets de l'ancien réseau, dépasseront l'intérêt et l'amortissement garantis. (Voy. les conventions annexées aux décrets du 11 juin 1859).

223. — Au moyen des concessions régies par ces conventions et de celles qui ont été accordées depuis, la France possède ou doit posséder bientôt un ensemble de voies ferrées répondant aux besoins généraux du pays, au moins dans la mesure de la satisfaction qui était assurée à ces besoins par les anciennes routes impériales au temps où elles servaient seules à la circulation des choses et des personnes ; mais de même que ces voies de communication autrefois si désirées et si longtemps attendues, n'ont pas été plutôt achevées qu'on a senti la nécessité de les rat-

tacher partout aux localités d'une importance secondaire et de relier celles-ci les unes aux autres, le prochain achèvement du réseau principal a fait solliciter et désirer des chemins de fer d'intérêt départemental et même vicinal. En présence de l'hésitation naturelle de l'État qui n'entendait ni revenir au système de la loi de 1842, c'est-à-dire, imposer d'autorité des contributions aux localités intéressées, ni prendre à sa charge des entreprises d'un intérêt trop spécial, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont pris, dès 1861, l'initiative et leurs conseils généraux ont voté des subventions pour l'établissement de véritables voies ferrées vicinales ; le département de la Sarthe a obtenu, en 1864, de s'imposer extraordinairement pour construire, à titre de lignes vicinales de grande communication, trois chemins de fer reliant ses trois chefs-lieux d'arrondissement ; enfin, une loi du 12 juillet 1865 a décidé en principe que de semblables entreprises pourraient recevoir des subventions de l'État. Le montant de ces subventions, dit l'art. 5, pourra s'élever jusqu'au tiers de la dépense que le traité d'exploitation à intervenir laissera à la charge des départements et des communes. Il pourra être fixé à la moitié pour les départements dans lesquels le produit du centime additionnel au principal des quatre contributions directes est inférieur à vingt mille francs et ne dépassera pas le quart pour ceux dans lesquels ce produit sera supérieur à quarante mille francs.

Ainsi une carrière nouvelle et presque indéfinie est ouverte aux entreprises ; il s'agit de décentraliser, pour ainsi dire, les chemins de fer et d'obvier aux

déplacements de population qu'ils provoquent, en les mettant à la portée même des localités secondaires appelées ainsi à participer à l'activité des grands centres industriels.

224. — Les chemins de fer, considérés au double point de vue de leur exécution comme entreprises de travaux publics, et de leur exploitation comme voies de communication, ont appelé dès l'origine l'attention des pouvoirs publics. L'administration attentive en a suivi l'établissement, comme pas à pas, dans ses rapports avec les intérêts généraux confiés à sa vigilance, et le législateur lui-même n'a pas tardé à intervenir pour donner satisfaction à des besoins tout nouveaux. Les chemins de fer ont leur législation particulière déjà compliquée et interprétée par une jurisprudence active; le moment est favorable pour en entreprendre l'étude.

Notre division sera prise dans la nature des choses ; nous traiterons successivement de la concession, de la construction, de l'exploitation et de la conservation et police des chemins de fer.

Art. 1. — Concession des chemins de fer.

225. — Un chemin ne peut être établi que dans l'intérêt général de la circulation.
226. — Concession de chemins de fer.
227. — Autorisation de l'entreprise. — Du cas où elle entraîne un engagement à prendre par le Trésor.
228. — Cahier des charges. — Obligation de déposer un cautionnement.
229. — Destination du cautionnement.
230. — La garantie du cautionnement n'est point exigée dans l'intérêt des tiers.

231. — La déchéance emportant attribution du cautionnement à l'État fait naître un litige du ressort de l'autorité chargée de statuer sur l'application du cahier des charges.
232. — Stipulations du cahier des charges relatives à la confection et à la réception des travaux. — Elles caractérisent une entreprise de travaux publics.
233. — L'exploitation du chemin est abandonnée à l'entrepreneur à titre de rémunération. — Le cahier des charges est rédigé dans cette pensée.
234. — Suite — Entretien mis à la charge de la compagnie.
235. — Suite. — Tarif.
236. — Suite. — Les machines et voitures doivent satisfaire à des conditions déterminées.
237. — Prévision des contestations — Attribution de juridiction.
238. — L'autorité compétente pour chaque contestation est déterminée par la nature de la disposition à appliquer.
239. — On ne peut être admis à concourir à l'adjudication d'un chemin de fer qu'autant qu'on a été agréé par le ministre.
240. — Précautions contre les abus de la spéculation.
241. — La concession ne peut émaner que du chef de l'État.
242. — Nature de l'acte de concession.

225. — La destination des chemins de fer est de satisfaire aux besoins de la circulation ; ils ne peuvent être établis que pour faire partie des voies de communication que le gouvernement a mission de créer et d'entretenir ; ils appartiennent donc à la voirie et tombent virtuellement sous l'empire des principes et des règles institués pour cette branche si importante des services publics. (Voy. L. 15 juillet 1845, art. 1er, et *infrà*, n° 292.)

Nul chemin de fer ne peut être entrepris qu'en vertu d'un traité passé avec le gouvernement ou autorisé par lui, s'il s'agit d'un chemin d'intérêt local (L. 12

juillet 1865, art. 2), traité qui implique pour l'entrepreneur une délégation des droits et priviléges de l'administration, particulièrement en ce qui concerne la faculté de recourir à l'expropriation pour se procurer les terrains nécessaires. La Compagnie qui propose de se charger de l'entreprise ne doit point perdre de vue que si évident que puisse être l'intérêt particulier qui l'anime, le chemin ne sera autorisé que comme travail d'utilité publique et qu'une fois exécuté sa condition sera, sous réserve de toute stipulation relative à son emploi pour le besoin d'une exploitation ou d'une industrie privée, celle de toutes les dépendances du domaine de la voirie. Le devoir du gouvernement lui-même, dans l'examen et l'acceptation des propositions qui lui sont soumises, est de se rappeler qu'il est chargé de pourvoir à l'intérêt général, que l'intérêt particulier ne peut être considéré que comme un auxiliaire pour une création d'utilité publique, et que le chemin projeté doit être un chemin public. Ces principes sont frappants dans leur application aux chemins de fer affectés au transport des voyageurs et des marchandises ; mais il importait de dire qu'ils ne conviennent pas moins aux chemins spécialement affectés à des intérêts particuliers, par exemple, aux chemins affectés à des exploitations de mines ou à des établissements industriels, et de montrer que ces chemins ne se distinguent point des chemins d'un usage plus général quant aux droits de l'administration (1).

(1) Un particulier n'est dispensé de demander et d'obtenir une *concession* pour l'établissement d'un chemin de fer qu'autant que

226. — Les traités pour l'établissement de chemins de fer qui doivent être exécutés et desservis par des Compagnies interviennent sous le nom et la forme de concessions. Ces traités, ainsi que je l'expliquerai tout à l'heure, embrassent à la fois l'établissement et l'exploitation du chemin. Or, la création et l'exploitation d'un service de voirie ne sauraient procéder que de l'exercice des droits dont l'administration est investie comme préposée aux services publics ; un particulier ne peut être, à cet égard, substitué à l'administration publique qu'en vertu d'une concession.

227. — Les chemins de fer concédés par l'Etat comme répondant à un but d'intérêt général tombent, d'ailleurs, sous l'empire de l'art. 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Aux termes de cet article, « tous les travaux d'utilité publique, notamment « ceux désignés par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 « et l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entre- « prises d'intérêt général, sont ordonnés ou autorisés « par décrets de l'empereur.

« Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites « pour les réglements d'administration publique.

« Néanmoins, si ces travaux et entreprises ont pour « condition des engagements, ou des subsides du « Trésor, le crédit devra être accordé ou l'engage- « ment ratifié par une loi avant la mise à exécution... »

le chemin ne doit être établi que sur sa propriété et qu'il n'a point à recourir à l'expropriation forcée. L'entreprise, dans ce cas, ne va pas au delà de l'exercice du droit de propriété privée et le chemin reste lui-même soumis à l'empire exclusif de ce droit ; il ne tombe pas dans le patrimoine de la société.

Ainsi, il faut se garder de confondre le travail et la dépense. L'entreprise est décrétée par le chef du pouvoir exécutif, mais dans le cas où elle doit entraîner un engagement du Trésor, l'engagement est soumis à la sanction du pouvoir chargé de résoudre les questions d'impôt, et l'exécution ne peut devancer le vote.

Pour les chemins de fer d'intérêt local, le conseil général, qui décide qu'il y a lieu d'entreprendre, est aussi l'autorité qui statue sur les voies et moyens, sauf le contrôle ordinaire de l'administration supérieure ; mais l'Etat ne pouvait pas rester étranger à une entreprise qui nécessite l'usage du droit d'expropriation et qui, d'ailleurs, doit se combiner avec le système général des communications : l'utilité publique est déclarée et l'exécution est autorisée par décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport des ministres de l'intérieur et des travaux publics (Voy. L. 12 juillet 1865, art. 2.)

228. — En principe, le décret qui ordonne le travail ou qui l'autorise précède la concession. Lorsque le chef du pouvoir exécutif prescrit ou permet l'établissement d'un chemin de fer, il ne proclame qu'une exigence de l'intérêt général dont il est l'arbitre, et rien ne s'oppose à ce que cette décision fasse l'objet d'un acte spécial. Mais dans l'usage, le même acte qui l'ordonne et l'autorise pourvoit à l'exécution de l'entreprise ; il fixe les conditions de la concession.

Ces conditions sont réglées par des dispositions dont l'ensemble constitue ce qu'on appelle le *cahier des charges*.

Une stipulation commune à tous les cahiers de charges est celle qui exige le dépôt d'une certaine

somme au trésor public, à titre de cautionnement. L'article inséré à cet égard dans les cahiers de charges est ordinairement ainsi conçu :

« Avant la signature du décret qui ratifiera l'acte de « concession, la compagnie déposera au trésor public « une somme de fr. en numéraire ou en rentes « sur l'Etat calculées conformément à l'ordonnance « du 19 janvier 1825 ou en bons du trésor ou autres « effets publics, avec transfert, au profit de la caisse « des dépôts et consignations de celles des valeurs « qui seraient nominatives ou à ordre. Cette somme « formera le cautionnement de l'entreprise. Elle sera « rendue à la Compagnie par cinquième et propor- « tionnellement à l'avancement des travaux. Le der- « nier cinquième ne sera remboursé qu'après leur « complet achèvement. » (1)

229. — Avant que l'usage des concessions directes n'eut prévalu exclusivement, la clause relative au cautionnement prévoyait le cas où un premier adjudicataire encourrait la déchéance et réglait les conditions d'une nouvelle adjudication et le sort du cautionnement en ces termes :

« Il sera pourvu à la continuation et à l'achèvement « des travaux, comme à l'exécution des autres enga- « gements contractés par la Compagnie, par le mo- « yen d'une adjudication qu'on ouvrira sur les clau- « ses du présent cahier des charges, et sur une mise « à prix des ouvrages déjà construits, des matériaux, « des terrains achetés et des portions de chemin déjà « mises en exploitation.

(1) Voy. le cahier-modèle des charges, au *Recueil méthodique* des lois et réglements sur les chemins de fer, par M Lamé Fleury.

« La Compagnie évincée recevra de la nouvelle « Compagnie la valeur que la nouvelle adjudication « aura déterminée.

« La partie non encore restituée du cautionnement « deviendra la propriété de l'État.

« Si l'adjudication ouverte n'amène aucun résultat, « une seconde adjudication sera tentée sur les mêmes « bases, après un délai de six mois, et, si cette se- « conde tentative reste également sans résultat, la « Compagnie sera définitivement déchue de tous « droits à la concession, et les portions de chemin déjà « exécutées ou qui seraient mises en exploitation, « deviendront immédiatement la propriété de l'État...

« Les dispositions du présent article ne seront point « applicables aux cas où le retard, ou la cessation des « travaux... proviendrait de force majeure réguliè- « rement constatée (1). »

Cette formule tombée aujourd'hui en désuétude, retrouvera sa place dans les cahiers de charges des adjudications auxquelles donneront lieu les chemins de fer d'intérêt local. La destination du cautionnement y est clairement indiquée comme dans l'article du Cahier-modèle que nous venons de citer. Il constitue une garantie pour l'intérêt public engagé dans la concession. L'État, nous l'avons dit, n'a en vue dans les entreprises de chemins de fer que les exigences de la circulation ; l'établissement d'un chemin de fer doit doter la société d'une voie de communication nouvelle, et c'est comme sauvegarde de l'avantage qu'elle a à en attendre que le cautionnement est exigé.

(1) Cahier des charges du chemin de fer de Lyon à Avignon, art. 35 et 36 (Voy. L. du 1er déc. 1851).

230. — Cet avantage, si grand qu'il puisse être, ne doit pas, sans doute, faire l'unique objet des préoccupations du gouvernement. On doit aussi prendre en considération les intérêts de ceux qui auront à traiter avec le concessionnaire et, particulièrement, des propriétaires exposés à l'atteinte du droit d'expropriation.

Son devoir est de s'assurer de la consistance et des ressources de l'individu ou de la compagnie qui demande à être substitué à l'administration pour l'exécution d'un travail d'utilité publique. Mais le cautionnement n'a rien de commun avec la mission qui incombe, sous ce rapport, au gouvernement; les particuliers ne sont protégés et couverts que par ce qu'il y a de tutélaire dans le pouvoir dont il est investi.

Le gouvernement ne saurait donc jamais avoir à compter avec les tiers à raison du cautionnement. La question de déchéance ne se discute et ne se tranche qu'avec le concessionnaire ou ses ayants cause, par exemple, ses créanciers agissant dans les termes de l'art. 1166 du Code civil (Voy. ord. 20 août 1847, Labrillantais), et en dehors de cette question, le cautionnement ne peut faire l'objet d'aucune réclamation. Il n'est point inutile de s'en expliquer, car on a tenté de faire admettre que l'Etat, au cas de déchéance, ne pouvait profiter des fonds déposés à titre de cautionnement, au préjudice des créanciers de l'entreprise, et qu'il devait payer jusqu'à concurrence du montant de ces fonds, les tiers et, spécialement, les entrepreneurs qui avaient travaillé pour le concessionnaire. (Voy. décr. 24 fév. 1853, Labrillantais.)

231. — La déchéance est prononcée par le ministre des travaux publics. Sa décision à cet égard n'implique cependant qu'une résolution prise, une prétention formulée par l'administration. (V. *infra*, n° 247); le litige qu'elle suscite se porte devant l'autorité compétente pour connaître de l'application et, au besoin, de l'interprétation des clauses du cahier des charges. (Voy. décr. 5 juin 1848, Cie du chemin de fer de Montpellier.) Nous dirons tout à l'heure quelle est cette autorité.

232. — En dehors des stipulations relatives au cautionnement, le cahier des charges de toute entreprise de chemin de fer détermine les conditions à remplir quant à la construction. Il fixe la largeur que devra avoir la voie, le maximum des pentes et rampes du tracé, la largeur et la hauteur à donner aux percées ou souterrains ; il impose l'obligation d'établir des ponts à la rencontre des routes ou des chemins vicinaux, et des rivières ou canaux de navigation ; il désigne les matériaux qui devront être employés ; il assigne des délais pour l'achèvement des travaux. Enfin, il est expressément dit que pendant la durée des travaux, le concessionnaire sera soumis au contrôle et à la surveillance de l'administration. Ces clauses n'ont d'ailleurs rien qui soit particulier aux chemins de fer, elles sont communes à toutes les entreprises de travaux publics.

Il en est de même de celles dont l'objet est, en prévision de l'achèvement des travaux, de pourvoir à la réception du chemin. Il est convenu qu'à mesure que les travaux seront terminés sur des parties du chemin, de manière que ces parties puissent être

livrées à la circulation, il sera procédé à leur réception par un ou plusieurs commissaires que l'administration désignera ; et que, toutefois, ces réceptions partielles ne deviendront définitives que par la réception générale du chemin. Vient ensuite une disposition ainsi conçue : « Après l'achèvement total des « travaux, la compagnie fera faire à ses frais un bor- « nage contradictoire et un plan cadastral du chemin « de fer et de ses dépendances ; elle fera dresser « également à ses frais et contradictoirement avec « l'administration, un état descriptif de tous les « ouvrages d'art qui auront été exécutés, ledit état « accompagné d'un atlas contenant les dessins cotés « de tous lesdits ouvrages. Une expédition dûment « certifiée des procès-verbaux de bornage, du « plan cadastral, de l'état descriptif et de l'atlas, « sera dressée aux frais de la compagnie et déposée « dans les archives du ministère. Les terrains « acquis par la compagnie postérieurement au « bornage général, en vue de satisfaire aux besoins « de l'exploitation et qui, par cela même deviendront « partie intégrante du chemin de fer, donneront lieu, « au fur et à mesure de leur acquisition, à des bor- « nages supplémentaires et seront ajoutés sur le « plan cadastral ; addition sera également faite « sur l'atlas de tous les ouvrages d'art exécutés « postérieurement à sa rédaction. » (Cahier-Modèle, art. 29.) La nature du traité passé entre l'administration et le concessionnaire apparaît ici dans tout son jour. Le chemin de fer une fois terminé, appartient à l'État et ne peut appartenir qu'à lui ; du moment que l'administration le *reçoit*, il

devient une dépendance de la grande voirie, et fait désormais partie, comme chose du domaine public, du patrimoine inaliénable et imprescriptible de la société. Quant au concessionnaire, il n'était, relativement à la construction, que l'entrepreneur d'un travail public, il a rempli son engagement en livrant le chemin et il ne lui reste plus qu'à toucher le prix. (Voy. *infra*, nos 250, 251 et suivants.)

233. — Le prix dans les entreprises de chemins de fer, ne fait pas l'objet d'un paiement direct. L'État abandonne, à titre de rémunération, l'exploitation du chemin à l'entrepreneur qui l'a construit, pour un certain nombre d'années. Pour indemniser la compagnie des travaux et dépenses qu'elle s'engage à faire, porte chaque cahier des charges, le gouvernement lui accorde pour un laps de 99 années au plus, à dater de l'époque fixée pour l'achèvement des travaux, l'autorisation de percevoir des droits de péage et prix de transport sur les voyageurs et marchandises. Dans l'ordre des rapports qui se forment ainsi, l'entrepreneur disparaît, on n'a plus que l'adjudicataire d'un service public. Tous les soins de l'administration dans les stipulations à l'effet de régler l'exploitation tendent à assurer au public l'usage de la nouvelle voie de communication.

234. — Elle stipule, en premier lieu, que le chemin de fer, et toutes ses dépendances seront constamment entretenus en bon état et de manière que la circulation soit toujours facile et sûre ; et que l'état dudit chemin et de ses dépendances sera reconnu annuellement, et plus souvent, en cas d'urgence ou d'acci-

dents, par un ou plusieurs commissaires que désignera l'administration.

235. — La perception des droits de péage et des prix de transport est soumise à un tarif qui prend place dans le cahier des charges et qui est modéré de manière à protéger contre les abus de la concurrence ou du monopole, les diverses classes de la population et les diverses branches du commerce ou de l'industrie.

236. — Enfin les prévisions du gouvernement vont jusqu'à stipuler les conditions auxquelles devront satisfaire les machines et les voitures employées; c'est ainsi qu'on lit dans le cahier modèle. « Les « machines locomotives seront construites sur les « meilleurs modèles; elles devront consumer leur « fumée, et satisfaire, d'ailleurs, à toutes les con- « ditions prescrites ou à prescrire par l'administra- « tion pour la mise en service de ce genre de ma- « chines. Les voitures de voyageurs devront être « également faites sur les meilleurs modèles, et satis- « faire à toutes les conditions réglées ou à régler « pour les voitures servant au transport des voya- « geurs sur les chemins de fer; elles seront suspen- « dues sur ressorts et garnies de banquettes. Il y en « aura de trois classes au moins: les voitures de « première classe seront couvertes, garnies et fer- « mées à glace; celles de deuxième classe seront « couvertes, fermées à glace, et auront des ban- « quettes rembourrées; celles de troisième classe « seront couvertes, fermées à vitres et munies de « banquettes à dossier. L'intérieur de chacun des

« compartiments de toute classe contiendra l'indi-
« cation du nombre des places de ce compartiment.
« L'administration pourra exiger qu'un comparti-
« ment de chaque classe soit réservé dans les trains
« de voyageurs, aux femmes voyageant seules. Les
« voitures de voyageurs, les wagons destinés au
« transport des marchandises, des chaises de poste,
« des chevaux ou des bestiaux, les plate-formes et,
« en général, toutes les parties du matériel roulant
« seront de bonne et solide construction. La compa-
« gnie sera tenue, pour la mise en service de ce maté-
« riel de se soumettre à tous les réglements sur la
« matière. Les machines locomotives, tenders, voi-
« tures, wagons de toute espèce, plate-formes com-
« posant le matériel roulant seront constamment
« entretenus en bon état » (art. 34).

237. — Dans l'examen des stipulations que j'ai signalées parmi celles si nombreuses que renferment les cahiers des charges, mon but n'a été que de caractériser les positions respectivement faites par la convention à l'État et au concessionnaire. Je dois maintenant appeler l'attention sur une disposition qui, dans tous les cahiers des charges, a pour objet de pourvoir à la décision des litiges qui pourraient surgir au cours de l'exécution.

Il est d'abord dit, à cet égard, que la compagnie devra faire élection de domicile dans une ville, qui est toujours le chef-lieu du département dans lequel le chemin doit prendre son point de départ, et que dans le cas de non-élection de domicile, toute notification ou signification adressée au concessionnaire sera valable, lorsqu'elle sera faite au secrétariat général de la

préfecture de ce département. On ajoute ensuite que les contestations qui s'élèveraient entre la Compagnie et l'administration, au sujet de l'exécution ou de l'interprétation des clauses du cahier des charges, seront jugées par le conseil de préfecture du même département, sauf recours au conseil d'État (Cahier-modèle, art. 69 et 70).

Pour toutes les entreprises de travaux publics la compétence des conseils de préfecture est de droit, nous le savons. (Voy. L. 28 pluviôse an VIII, art. 4.) Il n'est pas moins certain que les conseils de préfecture sont également seuls compétents pour connaître des contestations entre l'administration et les adjudicataires ou concessionnaires de services publics. (Voy. *suprà*, tit. 2, chap. 3, n° 45.) L'attribution de juridiction faite par le contrat, en matière de chemins de fer, ne modifie donc aucune des règles de compétence consacrées *ratione materiæ*; elle n'a d'autre effet que de déroger à la compétence *ratione personæ*, à celle qui est déterminée par le domicile et pour laquelle la loi civile elle-même autorise les dérogations. (Voy. art. 111 du Code civil.)

Cette remarque n'est pas sans importance. Il en résulte que la validité de la convention attributive de juridiction n'est, en aucune façon, subordonnée à l'homologation du cahier des charges par le pouvoir législatif.

D'un autre côté, elle prévient tous les doutes relativement à l'étendue de la compétence des conseils de préfecture. La compétence des conseils de préfecture est essentiellement générale, rien n'a été réservé au ministre dans les questions de nature contentieuse qui

peuvent s'élever entre l'administration et les concessionnaires de chemins de fer. Le ministre refuse-t-il d'accéder à une prétention ou adresse-t-il une injonction, sa décision n'exprime, dans le premier cas, qu'une résolution prise, et ne constitue, dans le second, qu'une prescription ou une mise en demeure, et, dans les deux cas, elle ne préjuge nullement l'application juridique à faire du cahier des charges, et n'est par conséquent susceptible de faire aucun obstacle à la réclamation que le concessionnaire pourrait se croire en droit de former, et qui devrait être portée devant le conseil de préfecture. (Voy. décr. 31 mai 1848, chemin de fer de Saint-Etienne à Lyon; 5 juin 1848, chemin de Montpellier à Nîmes; 12 août 1848, chemin du Nord; 13 juillet 1850, chemin de Strasbourg à Bâle; 21 août 1853, ville de Douai.)

238. — Ce que je dis de la compétence des conseils de préfecture n'est vrai, toutefois, qu'en ce qui a trait à l'application des dispositions contractuelles. Expliquons-nous.

Nous n'avons jeté qu'un coup-d'œil sur les cahiers de charges dressés pour les chemins de fer, nous en avons vu assez cependant, pour reconnaître que des dispositions de nature fort diverse se trouvaient rassemblées et confondues dans ces actes; c'est là, au surplus, un fait qui deviendra plus manifeste à mesure que nous pénétrerons dans les détails. De ces dispositions, les unes ont pour objet de déterminer les obligations respectives de l'Etat et du concessionnaire et ne formulent que des engagements. D'autres s'adressent à des tiers, édictent des prescriptions et procèdent évidemment du pouvoir réglementaire. De ce

nombre sont, par exemple, les dispositions qui déterminent les droits à payer par les voyageurs ou pour les expéditions de marchandises, ou les injonctions faites aux employés du chemin dans l'intérêt de la sûreté publique. Il n'est point impossible même que, dans les cahiers de charges soumis au contrôle et à l'homologation du pouvoir législatif, il ne se rencontre des dispositions empreintes du caractère et de la force de dispositions législatives. Or, nous l'avons fait observer en traitant de l'appréciation et de l'interprétation des actes du chef de l'État (voy. *suprà*, tit. Ier, chap. Ier, nos 119 et 120), la distinction est essentielle au point de vue de la compétence. L'autorité compétente pour chaque contestation est déterminée par la nature de la disposition à appliquer. L'attribution que les conseils de préfecture tiennent, en matière de travaux publics, de la loi du 28 pluviôse an VIII, à laquelle se réfèrent les cahiers de charges des chemins de fer, n'a pas trait, à coup sûr, à l'application des mesures de police. Du moment qu'il s'agit de pourvoir à l'application d'une prescription édictée par le pouvoir réglementaire, ce n'est plus au juge de la convention, c'est au tribunal de répression qu'il faut demander un acte de juridiction (1). On ne peut guère admettre, non plus, que l'intention du rédacteur de la loi de pluviôse ait été de porter la compétence des conseils de préfecture au-delà des stipulations et des

(1) Ce juge est bien encore le conseil de préfecture; mais il doit cette attribution aux lois et réglements de la grande voirie et non plus à la disposition de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui règle le contentieux en matière de travaux publics.

faits de l'entreprise ; et que si le pouvoir législatif, en même temps qu'il contrôlait et approuvait les engagements pris par l'administration au nom de l'État, a cru devoir régler, par une disposition qui ne pouvait d'ailleurs émaner que de sa volonté, les droits des tiers dans leur rapport avec les droits constitués par la concession, les questions d'application ou d'interprétation de cette disposition doivent être examinées et jugées par le juge du contrat.

Un arrêt du tribunal des conflits, rendu sous la date du 3 janvier 1851, est formel en ce sens.

Le chemin de fer du Nord a, comme on sait, trois embranchements qui conduisent à la mer et en Angleterre : ce sont les ramifications de Calais, de Dunkerque et de Boulogne. Ce dernier embranchement, qui se détache de la ligne principale à Amiens, avait été concédé, en 1844, à une compagnie spéciale ; les deux autres qui ont leur origine à Lille, ont été adjugés, en 1845, à la compagnie du chemin de fer du Nord.

La plus courte de ces lignes secondaires est celle de Boulogne ; néanmoins, comme la compagnie qui en était concessionnaire était obligée, pour accéder à Paris, d'emprunter la ligne du Nord à partir d'Amiens, il avait fallu la protéger contre les applications de tarifs exagérés que la compagnie du Nord aurait pu lui faire subir sur ce point au profit de ses embranchements rivaux de Calais et de Dunkerque : en conséquence, dans le cahier des charges de la compagnie du Nord, il avait été introduit, par voie d'amendement législatif, un article 41 *bis* portant que cette compagnie ne pourrait abaisser ses tarifs de Calais à Paris, et réciproquement, sans accorder la même réduction

sur la ligne d'Amiens à Paris, en faveur des voyageurs et marchandises allant de Boulogne à Paris et réciproquement.

C'est à l'occasion de cette disposition qu'un litige s'est élevé entre la compagnie du Nord et la compagnie de Boulogne. Cette dernière compagnie a assigné la compagnie du Nord devant le tribunal de commerce de Paris, à l'effet de s'entendre condamner, pour l'avenir, à mettre ses tarifs en concordance sur les deux lignes d'Amiens et de Calais conformément à l'art. 41 *bis* de son cahier de charges, et, pour le passé, à payer des dommages et intérêts.

Le tribunal de commerce s'est déclaré compétent ; devant la cour d'appel, le conflit a été élevé par le préfet de la Seine, mais l'arrêté a été annulé par le tribunal des conflits en ces termes :

« Considérant que la demande de la compagnie du « chemin de fer d'Amiens à Boulogne tendait : 1° à « obtenir des dommages-intérêts pour réparation du « préjudice prétendu causé par des réductions de « tarifs sur la ligne de Paris à Calais, non consenties « en faveur des voyageurs et marchandises sur la ligne « de Paris à Boulogne ; 2° à contraindre, également « sous peine de dommages et intérêts, la compagnie « du chemin de fer du Nord à proposer et soumettre « à l'homologation des tarifs de Paris à Amiens sur « Boulogne en concordance avec la perception réelle- « ment faite de Paris à Calais, au moyen d'une ré- « duction de prix de Paris à Boulogne, d'une somme « égale aux prix réduits sur Calais ;

« Considérant que la compagnie demanderesse « fonde ses prétentions sur l'art. 41 *bis* du cahier des

« charges annexé à la loi du 15 juillet 1845, portant « autorisation de concéder le chemin de fer de Paris « à la frontière de Belgique, avec embranchement de « Lille sur Calais et Dunkerque ;

« Considérant qu'elle soutient que cet article a con- « sacré des droits à son profit et imposé envers elle « à la compagnie du chemin de fer du Nord des obli- « gations que celle-ci aurait méconnues par le passé, « et qu'elle doit, à l'avenir, être tenue d'exécuter ;

« Considérant que l'interprétation et l'application « de cette disposition législative, invoquée comme « constituant des droits particuliers et des obligations « déterminées, appartiennent au pouvoir judiciaire, « seul compétent pour statuer sur les demandes en « dommages-intérêts réclamés à raison de l'atteinte « prétendue portée pour le passé ou qui serait portée « à l'avenir à ces droits particuliers par l'inexécution « d'obligations légales ;

« Considérant, d'ailleurs, que l'homologation des « tarifs réduits de Paris à Calais, sur la demande « expresse de la compagnie du chemin de fer du Nord, « n'a eu lieu que sous la réserve des droits des tiers; « que, pour l'avenir, la demande n'a pas pour objet « de contester le droit d'homologation des tarifs, « réservé par la loi à l'administration; qu'ainsi l'au- « torité judiciaire, dans l'exercice de sa compétence, « ne rencontre aucun obstacle tiré de l'existence « d'actes administratifs qu'il s'agirait d'apprécier.

« Art. 1er. L'arrêté de conflit pris par le préfet de « la Seine, le 15 juillet 1850, est annulé. »

239. — Après avoir envisagé la concession au point

de vue des conditions qu'elle comporte, il faut la considérer dans sa forme.

La concession d'un chemin de fer est directe ou indirecte. Elle est directe lorsqu'elle a lieu de gré à gré au profit d'un individu ou d'une compagnie admis à débattre le traité avec le gouvernement. Elle est indirecte lorsqu'elle est donnée par voie d'adjudication. Mais, même dans ce cas, la concession ne peut être faite qu'à un individu ou à une compagnie qui paraît offrir de suffisantes garanties.

L'art. 7 de la loi du 15 juillet 1845 pose le principe et en organise l'application en ces termes :

« Nul ne sera admis à concourir à l'adjudication « d'un chemin de fer, si préalablement il n'a été agréé « par le ministre des travaux publics ;

« Et s'il n'a été déposé,

« A la caisse des dépôts et consignations, la somme » indiquée au cahier des charges ;

« Au secrétariat général du ministère du commerce, « en double exemplaire, le projet des statuts de la « compagnie.

« Au secrétariat général du ministère des travaux « publics, le registre à souche d'où auront été déta- « chés les titres délivrés aux souscripteurs, ou, pour « les compagnies dont les souscriptions auraient été « ouvertes antérieurement à la présente loi, l'état « appuyé de pièces justificatives constatant les enga- « gements réciproques des fondateurs et des sous- « cripteurs, les versements reçus et la répartition « définitive du montant du capital social.

« A dater de la remise des registres ou états ci-

« dessus entre les mains du ministre des travaux « publics, toute stipulation par laquelle les fondateurs « se seraient réservé la faculté de réduire le nombre « des actions souscrites sera nulle et sans effet. »

L'objet de ce dernier paragraphe est de prévenir toute manœuvre dont le but serait de supprimer la concurrence. Il ne faut pas que les compagnies, à partir du moment où la liste des concurrents est close, puissent s'entendre pour se fondre en une seule.

240. — La loi, sans entrer dans les détails concernant la constitution et les opérations des compagnies, a cependant cru, en face d'entreprises aussi considérables que celles des chemins de fer, devoir prendre quelques précautions contre les abus de la spéculation. Elle a, notamment, consacré les mesures suivantes :

« Art. 8. Les récépissés de souscription ne sont « point négociables.

« Les souscripteurs seront responsables, jusqu'à « concurrence des cinq dixièmes, du versement du « montant des actions qu'ils auront souscrites.

« Chaque souscripteur aura le droit d'exiger de la « compagnie adjudicataire la remise de toutes les « actions pour lesquelles il aura été porté sur l'état « définitif de répartition déposé au secrétariat gé- « néral du ministère des travaux publics.

« Art. 10. La compagnie adjudicataire ne pourra « émettre d'actions ou promesses d'actions *négociables* « avant de s'être constituée en société anonyme « dûment autorisée, conformément à l'art. 37 du « Code de commerce.

« Art. 11. Les fondateurs de la compagnie n'auront « droit qu'au remboursement de leurs avances, dont

« le compte, appuyé des pièces justificatives, aura été « accepté par l'assemblée générale des actionnaires.

« L'indemnité qui pourra être attribuée aux admi- « nistrateurs, à raison de leurs fonctions, sera réglée « par l'assemblée générale des actionnaires.

« Art. 12. Nul ne pourra voter par procuration « dans le conseil d'administration de la compagnie.

« Dans le cas où deux membres dissidents sur « une question demanderaient qu'elle fut ajournée « jusqu'à ce que l'opinion d'un ou plusieurs admi- « nistrateurs absents fût connue, il pourra être en- « voyé à tous les absents une copie ou extrait du « procès-verbal, avec invitation de venir voter dans « une prochaine réunion à jour fixe, ou d'adresser « par écrit leur opinion au président. Celui-ci en « donnera lecture au conseil, après quoi la décision « sera prise à la majorité des membres présents.

« Art. 13. Toute publication quelconque de la « valeur des actions, avant l'homologation de l'adju- « dication, sera punie d'une amende de cinq cents « francs à trois mille francs.

« Sera puni de la même peine tout agent de change « qui, avant la constitution de la Société anonyme, « se serait prêté à la négociation de récépissés ou « promesses d'actions. »

Divers cahiers de charges ont ajouté aux prohibitions de la loi de 1845 celle de négocier les actions avant le versement des deux premiers cinquièmes et une loi du 10 juin 1853 a donné pour sanction à ces restrictions et à celles de la même nature qui pourraient être imposées, les peines prononcées par la loi du 15 juillet 1845.

241. — La concession des chemins de fer d'intérêt général, qu'elle soit directe ou indirecte, ne peut jamais émaner que du chef suprême de l'administration. L'Empereur concède lui-même par un décret, ou il autorise le ministre des travaux publics à traiter, et dans ce dernier cas, la convention arrêtée par le ministre n'a toujours lieu que sous réserve de l'approbation de l'Empereur. Pour les chemins de fer d'intérêt local, la concession est préparée par le préfet et soumise au Conseil général qui *arrête* la direction du chemin, le mode et les conditions de la construction ainsi que les traités et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation. (L. 12 juin 1865, art. 2 et loi 18 juillet 1866, art. 1er 6° et 7°).

242. — L'acte de concession, quelle qu'en soit la forme, ne constitue au regard des tiers qu'un acte d'administration ; on ne comprendrait pas qu'il pût faire le sujet d'un recours. Dans les rapports de l'État et du concessionnaire, il a tous les caractères d'un contrat.

On n'a point oublié que nous avons fait remarquer que ce contrat portait sur deux objets, à savoir la construction et l'exploitation du chemin ; prenons cette distinction pour point de départ et, après avoir montré comment le contrat se forme, efforçons-nous de montrer comment il s'exécute.

Art. 2. — Construction des chemins de fer.

243. — L'établissement des chemins de fer est régi par la plupart des règles tracées pour les travaux publics en général. — Renvoi.

244. — Tracé définitif.

245 — Construction des ponts à la rencontre des chemins publics ou des cours d'eau. — Approbation des projets.
246. — Réception des parties de chemins de fer achevées.
247. — Déchéance.
248. — Du droit pour le Gouvernement de transiger.
249 — Dans ses rapports avec les tiers le concessionnaire est soumis aux règles et principes établis pour les travaux publics. — Renvoi.

243. — Dans les contrats de concession pour l'établissement des chemins de fer, l'administration se substitue un individu ou une compagnie qui demeure chargé de pourvoir à ses frais et à ses risques et périls à la réalisation du projet arrêté. Elle ne se réserve qu'un droit de contrôle et de surveillance à l'effet d'empêcher qu'on ne s'écarte des dispositions du cahier des charges, et n'a à s'immiscer ni dans les moyens d'exécution, ni dans le détail des opérations qu'elle nécessite. Ses rapports avec le titulaire de la concession se réduisent à des termes assez simples pour que les contestations à prévoir soient fort peu nombreuses. Ces rapports sont d'ailleurs dominés par des règles applicables à tous les travaux publics. Nous n'avons donc point à nous livrer ici à des développements qui viendront plus à propos dans le chapitre que nous consacrerons aux *travaux publics*. Nous appellerons seulement, un instant, l'attention sur quelques clauses des cahiers des charges.

244. — La direction du chemin est déterminée par l'indication des points sur lesquels il doit passer, dans le cahier des charges. Il reste cependant à arrêter ce qu'on appelle le tracé définitif, c'est-à-dire le plan détaillé du chemin et de ses dépendances telles que gares

Digitized by Google

et lieux de déchargement. Le concessionnaire est tenu de procéder à ce tracé et de le soumettre à l'approbation de l'autorité supérieure, qui est le ministre des travaux publics, dans un certain délai et par sections d'une étendue dont le minimum est fixé. Au plan doivent être joints un profil en long suivant l'axe du chemin, des profils en travers, le tableau des pentes et rampes, et un devis explicatif comprenant la description des ouvrages. En cours d'exécution, le concessionnaire a la faculté de proposer les modifications qu'il peut lui paraître utile de faire subir au projet. mais ces modifications ne peuvent être réalisées qu'en vertu de l'approbation préalable et d'un consentement formel et par écrit du ministre.

Le préfet approuve les projets définitifs des chemins de fer d'intérêt local, après avoir pris l'avis de l'Ingénieur en chef (L. 12 juillet 1865, art. 2).

245. — Les ponts à construire à la rencontre des routes impériales et départementales, et des rivières ou canaux de navigation et de flottage, ainsi que les déplacements de routes impériales et départementales ne peuvent être entrepris qu'en vertu de projets approuvés par l'administration supérieure et l'inobservation des projets ainsi arrêtés n'expose pas seulement le concessionnaire à se voir refuser la réception mais encore à des poursuites et à une amende de 300 à 3,000 fr. pour chaque contravention en vertu des art. 12 et 14 de la loi du 15 juillet 1845. (Voy. décr. 4 mars 1858, chemin de fer de l'Est). Le préfet du département, sur l'avis de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, et après les enquêtes d'usage, peut autoriser le déplacement des chemins vicinaux et la

construction des ponts à la rencontre des chemins de fer et des cours d'eau non navigables ni flottables.

246. — Nous avons dit qu'à mesure que les travaux étaient terminés sur des parties de chemins de fer, il était procédé à leur réception par un ou plusieurs commissaires que l'administration désignait. (Voy. *suprà*, n° 232.) Le procès-verbal de réception n'est valable qu'après homologation par le ministre ou par le préfet, suivant la nature du chemin à construire. L'administration est donc à même de relever et faire constater l'inaccomplissement des obligations que le concessionnaire peut avoir méconnues et de profiter des moyens de preuve que le temps et la mise en exploitation pourraient faire disparaître. Toutefois, ce n'est là qu'une précaution conseillée par la prudence; l'administration n'est liée que par la réception générale et définitive. Quant au concessionnaire, s'il avait adhéré au procès-verbal de réception provisoire, on serait autorisé à supposer qu'il a entendu *acquiescer* aux déclarations qu'il renferme. C'est là un danger contre lequel il doit se tenir en garde. Nous croyons, d'ailleurs, qu'il serait suffisamment couvert à cet égard, en l'absence de toute stipulation contraire, par des réserves formulées en termes clairs et précis.

247. — La clause la plus grave du cahier des charges est celle qui prévoit la déchéance et en règle les conséquences.

La déchéance est prononcée par le ministre ou par le préfet. L'arrêté de déchéance exprime la résolution de briser le contrat; il n'implique qu'une mesure prise pour faire cesser ou prévenir un préjudice à l'intérêt public que le gouvernement ou son repré-

sentant dans le département considèrent comme compromis, et, à ce point de vue, il est vrai de dire que leur décision procédant d'une appréciation souveraine, exclusive de tout contrôle ne constitue qu'un acte d'administration. La question juridique, le débat ne naît que de la réclamation soulevée par l'arrêté de déchéance. Si le concessionnaire entend soutenir que la déchéance n'a pas été prononcée dans les circonstances et pour les motifs prévus par le cahier des charges ; et que, partant, l'administration doit être condamnée à lui faire restitution de son cautionnement et à lui payer, en outre, des dommages et intérêts, il y a lieu pour lui de saisir le conseil de préfecture, qui statue sur le mérite de la mesure prise par le ministre ou par le préfet, au point de vue du droit.

248. — Dans le cas où le contrat s'est produit sous la garantie de la sanction législative, il paraît juste de refuser au gouvernement le droit de *transiger* sur les contestations qui s'y rattachent, puisque le droit de *transiger* implique, de sa nature, celui de *disposer*. Cependant, cette doctrine, incontestable en droit commun, est difficile à concilier avec le régime exceptionnel institué pour les grands travaux d'utilité publique. La part faite au pouvoir législatif n'a trait qu'aux engagements qui peuvent être pris à la charge du Trésor, et le gouvernement garde, en dehors de cette réserve, tous les attributs du pouvoir exécutif. Or, le droit de *transiger* ne doit-il pas être considéré comme un moyen de pourvoir à l'accomplissement des obligations respectivement contractées, et ne doit-il pas, à ce titre, appartenir à l'administration dont la

mission est d'assurer ce résultat? On est forcé d'en convenir.

Sous l'empire des lois des 21 avril 1832 et 3 mai 1841, le gouvernement ne se croyait pas le maître, dans le cas où le cautionnement déposé se trouvait acquis à l'État par suite de l'abandon de l'entreprise par le concessionnaire, de renoncer à en profiter et d'en faire restitution. Dans le cas où il croyait qu'en raison des circonstances, il pouvait être équitable et sage de ne pas appliquer les clauses du cahier des charges dans leur rigueur, il saisissait les Chambres d'une proposition en faveur du concessionnaire. Nous ne pensons pas qu'il en puisse être autrement aujourd'hui. Le chef de l'État décrète et décrète seul tous les travaux d'utilité publique, mais les lois qui l'ont dégagé de toute dépendance à cet égard, n'ont pas modifié le principe d'après lequel il ne peut *disposer* des deniers de l'État que dans les limites marquées au budget. Or, ce principe nous semble dominer la question qui nous occupe. Faire abandon d'un cautionnement acquis à l'État, c'est disposer d'une portion des fonds du trésor public et, dès lors, une autorisation du Corps législatif est nécessaire.

Cette opinion que nous exprimions en 1854, dans la deuxième édition de cet ouvrage, trouve en quelque sorte sa contre-épreuve dans l'application qu'il est aisé de faire de la solution que nous proposions alors aux chemins de fer d'intérêt local ; ici, c'est la loi elle-même qui parle en réservant aux conseils généraux le droit de *statuer* « sur les transactions concer-« nant les droits du département. » (L. 18 juil. 1866, art. Ier 14°).

Digitized by Google

249. — L'entreprise d'un chemin de fer étant d'utilité publique, la compagnie est investie de tous les droits que les lois et réglements confèrent à l'administration elle-même pour les travaux de l'État. Elle a recours à l'expropriation, aux mêmes conditions et selon les mêmes formes que l'administration et, quel que soit le chemin à établir, ces formes sont toujours celles de la loi générale du 3 mai 1841 (Voy. le rapport sur la loi du 12 juillet 1865) ; elle jouit des mêmes priviléges pour l'extraction, le transport et le dépôt des terres et matériaux. Dans tous ses rapports avec les tiers, elle est soumise aux principes et aux règles établis pour l'exécution des travaux de l'État en général. Nous renvoyons à l'exposé dont ils feront l'objet dans le chapitre des *travaux publics*.

Art. 3. — Exploitation des chemins de fer.

250. — L'exploitation du chemin fait, dans la concession, l'objet d'une convention distincte.

251. — L'exploitation est abandonnée à l'entrepreneur de la construction du chemin, pour l'indemniser de ses travaux et dépenses.

252. — Le concessionnaire de l'exploitation est, en réalité, adjudicataire d'un service de voirie.

253. — Les compagnies ne sauraient être considérées comme propriétaires du chemin.

254. — Conséquences.

255. — Du principe que la condition de la compagnie n'est autre que celle d'entrepreneur d'un service public.

256. — Conséquences.

257. — Stipulations du cahier des charges. — Tarifs.

258. — Suite. — Voitures hors classe.

259. — Arrangements particuliers avec des entrepreneurs de transport.

260. — Réductions consenties sur les tarifs.
261. — Faculté pour la compagnie d'abaisser les taxes.
262. — Ordonnance du 15 novembre 1846. — Dispositions concernant les taxes.
263. — Fixation des tarifs pour les chemins qui n'ont pas été affectés au transport public par l'acte de concession.
264. — Modification de tarifs établis.
265. — Application des tarifs.
266. — Réclamations de la part des tiers qui souffrent des modifications apportées aux tarifs d'un chemin de fer.
267. — Redevances à payer par les compagnies — Contribution foncière.
268. — Classement cadastral des chemins.
269. — Bâtiments et magasins.
270. — Patentes à payer par les concessionnaires. — Droit fixe.
271. — Droit proportionnel — Pour quels locaux il est dû.
272. — Suite.
273. — Locaux donnant lieu à l'imposition du 20e ou du 40e.
274. — Estimation de la valeur locative des gares.
275. — Impôt du dixième sur le prix des places.
276. — Calcul de la somme à payer pour les chemins dont le tarif n'est pas divisé en deux parties.
277. — De la taxe établie sur les biens de mainmorte.
278. — Avantages stipulés par l'État, pour l'usage du chemin, dans l'intérêt des divers services publics. — Service des postes.
279. — Voitures pour le service des postes. — Obligation pour les compagnies de fournir les trucks.
280. — Suite. — Plate-formes.
281. — Difficultés entre l'administration des postes et les compagnies — Compétence.
282. — Transports de la guerre et de la marine.
283. — Entretien du chemin. — Source de l'obligation d'entretenir et réparer.
284. — De l'obligation d'entretenir, relativement aux travaux de raccordement des voies de communication coupées par le chemin de fer.

285. — L'État n'est point obligé de maintenir le chemin de fer dans son état primitif.
286. — Frais de visite et de réception des travaux d'entretien. — Traitement des commissaires inspecteurs.
287. — Sanction des obligations contractées par le concessionnaire.
288. — Suite. — Du droit de prononcer la déchéance.
289 — Faculté de rachat.
290. — Expiration du temps déterminé pour la durée de la concession.
291. — La compagnie est représentée par un directeur.
292. — Action du Gouvernement sur le personnel employé aux chemins de fer.

250. — Le contrat de concession, rappelons-le, embrasse un double objet ; il pourvoit d'abord, à l'établissement du chemin et, en cela, son objet n'est autre que l'exécution d'un travail à faire pour le compte de l'Etat ou du département, et il constitue une entreprise de travaux publics ; il pourvoit, en second lieu, à l'exploitation du chemin et, en cela, son objet n'est autre que de donner satisfaction à un besoin de la circulation, et il constitue une entreprise de service public.

Nous venons de voir comment le contrat s'est exécuté relativement à son premier objet, l'entrepreneur a rempli tous ses engagements, il a été procédé à la réception des travaux qui lui avaient été confiés, l'administration a pris livraison, elle est désormais en possession et il ne lui reste plus qu'à s'acquitter du prix dû à l'entrepreneur. Il faut, par conséquent, reconnaître que, sous réserve du paiement à faire, les rapports entre elle et le concessionnaire sont réglés et ont pris fin pour ce qui pouvait avoir trait à l'établissement d'une nouvelle voie publique, d'une voie ferrée.

251. — Pour les travaux publics dont les ressources générales et ordinaires de l'État doivent faire les frais, l'État s'acquitte avec les fonds du Trésor; le paiement s'effectue directement en sommes et à des époques déterminées. Pour les travaux dont la dépense peut être couverte par le produit des taxes spéciales, par exemple pour la construction des ponts, pour le creusement des canaux et pour la création de tous les ouvrages dont l'usage pour le public est susceptible de se prêter à l'établissement d'un péage, l'État a été amené par une idée d'économie et de simplification facile à saisir, à se substituer les entrepreneurs eux-mêmes pour la perception des taxes. Il traite à cet effet avec eux, et en même temps qu'il les charge des travaux, il stipule que les travaux une fois terminés et livrés, le public appelé à en user sera soumis à un péage, que les entrepreneurs profiteront de ce péage pendant un certain temps et que les produits qu'ils en retireront feront leur prix. C'est précisément ce qui a lieu pour les chemins de fer. Il est dit dans les traités passés pour l'établissement de ces voies de communication, que *pour indemniser la compagnie des travaux et dépenses qu'elle s'engage à faire, le gouvernement lui accorde pour un laps de temps* (qui ne peut jamais aller au-delà de quatre-vingt-dix-neuf années, afin d'exclure toute idée d'aliénation), *à dater de l'époque fixée pour l'achèvement des travaux, l'autorisation de percevoir les droits de péage et les prix de transport fixés par le tarif annexé à l'acte* (1).

(1) Voir notamment le cahier des charges de la concession du chemin de Paris à Lyon.

252. — Si la convention n'allait point au-delà d'une perception à faire, s'il s'agissait purement et simplement d'entretenir des préposés pour faire payer et recueillir les droits de péage et de transport, la condition du concessionnaire ne serait point autre que celle du fermier d'un octroi municipal. Mais en même temps qu'il lui accorde l'autorisation de percevoir, pour un certain temps, les droits de péage et les prix de transport fixés par un tarif, le gouvernement impose au concessionnaire l'obligation d'effectuer à ses frais, risques et périls le transport des voyageurs et des marchandises, et, en un mot, de faire tout le service du chemin de fer. Le droit de procéder à la perception se lie à l'obligation de faire ce service, de telle sorte que par une seule et même convention, le gouvernement s'est, tout à la fois, substitué le concessionnaire et pour la perception, et pour le service de circulation en vue duquel la voie nouvelle a été établie. On n'a donc pas seulement, dans la compagnie, le cessionnaire d'une perception, on a en elle l'adjudicataire d'un service public, d'un service de voirie.

Pour les compagnies qui ne seraient que fermières de l'exploitation d'un chemin de fer, lorsque l'État aurait acheté les terrains, fait construire le chemin, et après avoir payé toutes les dépenses qu'a entraînées son établissement, l'aurait donné à bail à une compagnie pour l'exploiter, la convention relative à l'exploitation se présenterait isolément. Pour les compagnies qui ont traité tout à la fois, pour l'établissement et pour l'exploitation, la convention portant sur ce dernier objet, se rattache à celle dont

l'établissement du chemin a fait l'objet, en ce que le prix dû pour la construction doit sortir des bénéfices à attendre de l'exploitation, et on est exposé à les confondre. Mais il suffit d'aller au fond des choses pour découvrir qu'il y a deux conventions bien distinctes, quant à leur objet et quant aux effets qu'elles doivent produire ; que pour ce qui concerne l'établissement du chemin, la condition de la compagnie est celle d'un entrepreneur de travaux publics, et qu'après l'achèvement des travaux et leur réception, elle cesse d'avoir cette qualité pour prendre la qualité d'entrepreneur d'un service de voirie ; et que c'est dans cette qualité qu'il faut chercher le point de départ et prendre la base de ses rapports avec l'État, pour l'exploitation de la voie qui lui est confiée.

253. — Cette analyse du contrat de concession nous met à même de faire pleine et prompte justice de la prétention que les compagnies ont, parfois, laissé percer de se faire considérer comme propriétaires du chemin et de ses dépendances. Soit que le chemin ait été donné à bail après avoir été construit par l'État, soit que, dans ce cas, le gouvernement ait exigé du concessionnaire de l'exploitation le remboursement du prix d'acquisition des terrains et d'exécution des ouvrages d'art, soit enfin que l'exploitation ait été concédée par le traité passé pour l'établissement du chemin, et à la compagnie même qui se chargeait de ce travail, la compagnie de chemin de fer n'est jamais concessionnaire que du droit d'exploiter. Le chemin avec ses dépendances, est devenu la propriété de l'État à mesure de l'achèvement des travaux, et cette propriété n'est plus sortie de ses

mains. Les clauses des cahiers de charges confirment à cet égard la doctrine que nous avons déduite de l'esprit qui préside au contrat de concession. Il est stipulé que ce n'est qu'après qu'il aura été procédé à la réception des travaux, et après le dépôt dans les archives des ponts et chaussées des procès-verbaux de bornage, du plan cadastral et de l'état descriptif du chemin et de ses dépendances, et de tous les ouvrages établis conformément au cahier des charges, que le concessionnaire mettra le chemin de fer en service. La convention porte toujours que l'entretien sera à la charge de la compagnie, et, pour tout ce qui peut le concerner, elle est expressément placée sous le contrôle et la surveillance de l'administration. Tout implique ainsi, dans les prévisions et les exigences de l'État, que le chemin n'appartient point à la Compagnie. La loi s'en est elle-même expliquée : l'art. 1er de la loi du 15 juillet 1845, dit que les chemins de fer font partie de la grande voirie ; c'est dire que par leur nature, ils font partie du domaine public ; c'est les ranger dans la classe des immeubles qui ne sont pas susceptibles de propriété privée ; c'est exclure l'idée que les compagnies concessionnaires puissent en être propriétaires.

La question a été posée devant le conseil d'État, lorsqu'il s'est agi de décider si les compagnies devaient être, à raison du sol des chemins et de leurs dépendances, assujetties à la taxe des biens de main-morte établie par la loi du 20 février 1849. On opposait à la réclamation du ministre des finances le principe proclamé par l'art. 1er de la loi du 15 juillet 1845 ; le commissaire du gouvernement terminait la discus-

sion à laquelle il s'était livré pour en justifier l'application en disant : « Ainsi, les chemins de fer et les dépendances nécessaires des chemins de fer n'appartiennent point aux compagnies qui les exploitent, pas plus aux compagnies concessionnaires qu'à celles qui ne sont que fermières. Donc on ne peut imposer ni aux unes, ni aux autres, à raison de ces chemins, la taxe établie par la loi du 20 février 1849 ; » et cette conclusion a été en effet adoptée par le conseil d'État. Il a été décidé que *les chemins de fer n'appartenaient point aux compagnies, qu'ils faisaient partie du domaine public, et que, dès lors, elles n'étaient pas passibles de la taxe.* (Voy. décr. 8 février 1851, comp du chemin du Centre, et 8 fév. 1851, comp. du chemin de Paris à Rouen, et de Rouen au Havre) (1).

254. — Les conséquences du principe que les compagnies n'ont pas la propriété du chemin sont aussi simples à déduire qu'importantes à relever. Il en résulte que le droit de percevoir à leur profit le péage pour les voyageurs et les prix de transport pour les marchandises, est le seul que l'État soit tenu de respecter et de garantir dans les termes du cahier des

(1) Dix-neuf décisions ont été rendues à la même date, à l'égard de diverses compagnies dont les unes, comme la compagnie du chemin du Centre, n'étaient que *fermières*, et dont les autres, comme la compagnie de Paris à Rouen et celle de Rouen au Havre étaient *concessionnaires*. On peut signaler comme procédant du même principe la jurisprudence qui refuse d'assujettir les compagnies à contribuer aux frais du pavage des rues que les chemins de fer longent dans l'intérieur des villes ; asseoir la taxe sur les terrains du chemin de fer, ce serait faire contribuer une voie publique à l'établissement et à l'entretien d'une autre voie publique (Voy. décr. 12 décembre 1861, chemin de fer d'Orléans).

charges. Ce n'est qu'autant qu'une atteinte est portée à ce droit, et dans la mesure du préjudice qui en est la suite pour elles, que les compagnies peuvent être fondées à se plaindre des dispositions prises par le gouvernement. Vient-il à se produire de la part de l'administration, un fait d'occupation temporaire ou définitive sur le sol du chemin ou d'une de ses dépendances, il ne motivera une réclamation de la compagnie que s'il est de nature, soit à réduire les produits, soit à augmenter les charges de l'exploitation. Les compagnies sont soumises à l'empire de la maxime que l'intérêt est la mesure des actions, et leur intérêt ne peut naître que d'un dommage éprouvé dans la jouissance de l'autorisation de percevoir les droits de péage et les prix de transport fixés par le tarif, qui leur a été accordée pour un certain temps, et sous l'obligation de supporter certaines dépenses.

255. — Ce point éclairci, revenons sur nos pas. Nous avons reconnu et constaté que la condition de la compagnie n'était, relativement à l'exploitation, que celle d'entrepreneur d'un service public, d'un service de voirie. C'est là un point qu'il ne faut pas, non plus, perdre de vue dans l'examen des difficultés que peut comporter le réglement des rapports des compagnies avec l'État.

Il est de la nature de l'intérêt auquel répondent les divers services publics, et qui se résume dans ce qu'on appelle l'*ordre public*, de ne pouvoir jamais être compromis. Ce privilége, qui donne la raison de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité de tout ce qui constitue le domaine public, est le fondement

des pouvoirs du gouvernement en matière de police, et fait qu'une mesure de police ne saurait être entravée ni par la possession ou les titres privés, ni par des actes émanés de l'autorité administrative elle-même. La raison commandait de placer les intérêts supérieurs de la société en dehors et au-dessus du droit commun. Dans le domaine du droit civil, ils font céder le droit de propriété lui-même dans la mesure marquée par les lois. Dans le domaine du droit administratif, l'inviolabilité des intérêts d'ordre public est de principe. Le gouvernement n'a mission que de leur donner satisfaction, et le résultat d'une erreur ou d'un défaut de vigilance de sa part ne saurait prévaloir contre leurs exigences. Toute disposition, toute convention dans laquelle se trouverait engagé un intérêt d'ordre public ne constituerait qu'un empiétement, une usurpation sur un droit inaltérable ; et du moment où elle reconnaîtrait que cet intérêt est en danger ou en souffrance, le droit et le devoir de l'administration seraient de briser tous les liens et d'écarter tous les obstacles.

Cette doctrine n'a, d'ailleurs, rien d'inconciliable avec le respect dû aux conventions librement faites, en ce sens au moins qu'elle n'implique pas l'anéantissement du droit qui peut naître d'un contrat ; et a seulement cette conséquence de le transformer en un droit à une indemnité. Application en a été faite aux concessionnaires de canaux.

Le tarif des droits de navigation à percevoir sur les canaux de Nantes à Brest, du Berry, du Nivernais et du canal latéral à la Loire, est fixé par le cahier des charges annexé à la loi de concession du 14 août 1822 ;

et il est stipulé, dans le même cahier des charges, que ce tarif ne pourra être modifié que du consentement mutuel du gouvernement et de la compagnie concessionnaire, et que, dans tous les cas, il ne pourra être fait audit tarif aucune augmentation qu'en vertu d'une loi.

Depuis longtemps il n'était perçu sur ces quatre canaux que des taxes de navigation réduites du consentement mutuel de la compagnie et du gouvernement, lorsqu'en 1845, la compagnie déclara ne plus vouloir consentir à aucune réduction et faire retour au tarif fixé par la loi de 1822.

Le gouvernement, en face de cette déclaration, agit d'autorité. Une ordonnance du 23 mars 1845, rendue sur l'avis du conseil d'État et sur un rapport du ministre des finances qui signalait la résolution prise par la compagnie comme devant porter un préjudice considérable au commerce, disposa, tout en réservant les droits que la compagnie pourrait avoir à une indemnité, que les tarifs jusqu'alors perçus étaient prorogés jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné.

La compagnie déféra cette ordonnance au conseil d'État par la voie contentieuse et en demanda l'annulation, notamment pour excès de pouvoir et violation tant de la charte constitutionnelle que de la loi du 14 août 1822 (1).

Le conseil d'État répondit, par décret à la date du 16 juin 1853 :

(1) Une action en dommages et intérêts portée en même temps devant les tribunaux civils, fit l'objet d'un conflit que le conseil d'État confirma par décision du 30 août 1847.

« Considérant que l'ordonnance du 23 mars 1845 « ne constitue qu'un acte d'administration qui ne « peut être attaqué par la voie contentieuse, et qui « ne fait pas obtacle à ce que la compagnie des « Quatre Canaux porte devant les conseils de pré- « fecture compétents toute réclamation relative au « sens et à l'exécution des traités : — Art. 1er. La « requête de la compagnie des Quatre Canaux est « rejetée (1). »

C'est le principe que nous avons établi. Le gouvernement n'avait procédé, dans la mesure prise pour la réduction des tarifs sur les canaux, qu'à une appréciation des besoins de la navigation, appréciation du ressort exclusif de l'administration et, partant, le caractère de l'acte était bien celui d'acte de pure administration. Mais à défaut de recours contre l'acte lui-même, on ne pouvait dénier au concessionnaire, s'il éprouvait un préjudice, le droit de s'armer du contrat pour demander des dommages et intérêts.

256. — Les compagnies de chemins de fer ne tombent pas moins que les concessionnaires de canaux sous le coup de ce principe. Le gouvernement est, à tout instant, le maître de faire ou de prescrire ce qui lui paraît commandé par les nécessités du service de circulation dont le concessionnaire d'une exploitation de chemin de fer est chargé. Ce n'est pas là seulement un droit réservé pour suppléer, au besoin, au silence de la convention ; il en domine toutes les stipulations.

(1) Le même jour, il fut statué, en termes identiques, sur deux requêtes de la compagnie du canal du Rhône au Rhin.

Mais cela dit et proclamé, il faut se hâter d'ajouter que les prévisions du contrat qui ne peuvent autoriser la résistance, gardent cependant force et valeur pour garantir la compagnie de tout préjudice. La compagnie, en effet, a, dans ce cas, à exercer contre l'État, et cela à fin d'être indemnisée de tout le dommage résultant pour elle de la mesure qu'elle est tenue de subir, une action qui emprunte naturellement sa base et ses meilleurs points d'appui aux clauses du cahier des charges, et qui doit se porter devant le juge compétent pour connaître de leur exécution.

257. — Le moment est venu d'aborder les plus importantes de ces clauses.

La détermination des droits de péage et des prix de transport a trop directement trait au besoin de la circulation en vue duquel le chemin a été créé, pour ne pas appeler d'abord l'attention. Les plus vives préoccupations du gouvernement, dans l'économie des cahiers de charges, tendent à ne pas laisser le public à la merci des compagnies. Les prix de transport sont fixés par un tarif annexé à l'acte de concession pour les animaux et les marchandises les plus connus. Les denrées, marchandises, effets, animaux et autres objets non désignés au tarif doivent être rangés pour les droits à percevoir. dans les classes avec lesquelles ils ont le plus d'analogie. Les assimilations de classes peuvent être provisoirement réglées par la compagnie, mais elles sont soumises immédiatement à l'administration qui prononce définitivement. (Cahier-modèle, art. 42).

258. — Les compagnies sont, pour certains chemins, autorisées à placer dans les convois, des voi-

tures à l'usage des voyageurs, autres que celles mentionnées au tarif. Mais il est stipulé que, dans ce cas, le prix sera réglé par l'administration et que le nombre des places à donner dans ces voitures n'excédera pas une quotité, ordinairement le cinquième, du nombre total des places du convoi.

259. — Il est interdit à la compagnie, sous les peines portées par l'art. 419 du Code pénal, de faire directement ou indirectement, si ce n'est en vertu d'une autorisation spéciale de l'administration, avec des entreprises de transport de voyageurs ou de marchandises, par terre ou par eau, sous quelque dénomination ou forme que ce puisse être, des arrangements qui ne seraient pas consentis en faveur de toutes les entreprises desservant les mêmes routes. (Cahier-modèle, art. 53 et L. 15 juillet 1845, art. 14.)

L'autorisation spéciale de l'administration, c'est-à-dire du ministre des travaux publics, intervient d'ordinaire pour ratifier des conventions qui ont pour but d'assurer l'existence d'une entreprise de correspondance que le nombre des voyageurs ne suffirait pas à soutenir et à alimenter. Le ministre constate un besoin de la circulation et y pourvoit en quelque sorte, de concert avec la Compagnie ; sa décision constitue donc un acte d'administration qui n'est susceptible d'aucun recours contentieux de la part d'autres entrepreneurs de transport non plus que celle par laquelle il refuserait de les admettre au bénéfice de la convention passée avec le premier entrepreneur. (Voy. décr. 31 mars 1864, Gibiat ; 27 mai 1865, chemin de fer de l'Ouest.)

Il est arrivé que dans le but d'obtenir d'un entre-

preneur qu'il desservît tous les trains, même ceux de nuit, un préfet crut pouvoir lui accorder le privilége de faire entrer et stationner ses voitures dans la gare à l'exclusion de celles des autres entrepreneurs ; le préfet donnait pour base à son arrêté le droit, qui lui appartient en vertu de l'ordonnance du 15 novembre 1846 (art. 1er), de régler l'entrée, le stationnement et la circulation des voitures dans les cours dépendant des stations ; mais le conseil d'État n'a pas permis que le pouvoir de police, détourné de son but naturel, servît à protéger d'autres intérêts que ceux de la sûreté et de la tranquillité publique auxquels le dépositaire de ce pouvoir est préposé (Voy. décr. 25 février 1864 et 7 juin 1865, Lesbats). C'est dans une combinaison de la nature de celles qui appellent la ratification ministérielle qu'il fallait chercher les moyens d'assurer le transport des voyageurs.

260. — La perception des taxes doit aussi se faire indistinctement et sans aucune faveur. Dans le cas où la compagnie aurait accordé à un ou plusieurs expéditeurs une réduction sur l'un des prix portés au tarif, avant de la mettre à exécution, elle doit en donner connaissance à l'administration, et celle-ci a le droit de déclarer la réduction, une fois consentie, obligatoire vis-à-vis de tous les expéditeurs et applicable à tous les articles d'une même nature. (Ibid. art. 48).

261. — Il va de soi que la compagnie ne puisse élever les taxes. Mais elle n'est même pas dégagée de tout contrôle dans la faculté de les abaisser. Si la compagnie juge convenable, soit pour le parcours total, soit pour les parcours partiels de la voie de fer, d'a-

baisser au-dessous des limites déterminées par le tarif les taxes qu'elle est autorisée à percevoir, les taxes abaissées ne peuvent être relevées qu'après un délai de trois mois au moins pour les voyageurs et d'un an pour les marchandises. Il faut, d'ailleurs, que tous changements apportés dans les tarifs soient annoncés un mois d'avance par des affiches, et ils doivent, en outre, être homologués par des décisions de l'administration supérieure, prises sur la proposition de la compagnie et rendues exécutoires dans chaque département par arrêtés du préfet. (Ibid.)

262. — Enfin, pour être pleinement édifié sur les règles concernant la perception des droits de péage et prix du transport, il est nécessaire de rapprocher des clauses insérées aux cahiers des charges les dispositions de l'ordonnance du 15 novembre 1846, portant réglement sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer, qui ont pour objet d'en organiser l'application ; elles sont conçues ainsi :

« Art. 44. Aucune taxe, de quelque nature qu'elle soit, ne pourra être perçue par la compagnie qu'en vertu d'une homologation du ministre des travaux publics.....

« Art. 45. Pour l'exécution du paragraphe 1er de l'article qui précède, la compagnie devra dresser un tableau des prix qu'elle a l'intention de percevoir, dans la limite du maximum autorisé par le cahier des charges, pour le transport des voyageurs, des bestiaux, marchandises et objets divers, et en transmettre en même temps des expéditions au ministre des travaux publics, aux préfets des départements traversés par le chemin de fer et aux commissaires royaux.

« Art. 46. La compagnie devra, en outre, dans le plus court délai et dans les formes énoncées en l'article précédent, soumettre ses propositions au ministre des travaux publics pour les prix de transport non déterminés par le cahier des charges, et à l'égard desquels le ministre est appelé à statuer.

« Art. 47. Quant aux frais accessoires, tels que ceux de chargement, de déchargement et d'entrepôt dans les gares et magasins du chemin de fer, et quant à toutes les taxes qui doivent être réglées annuellement, la compagnie devra en soumettre le réglement à l'approbation du ministre des travaux publics, dans le dixième mois de chaque année. Jusqu'à décision, les anciens tarifs continueront à être perçus.

« Art. 48. Les tableaux des taxes et des frais accessoires approuvés, seront constamment affichés dans les lieux les plus apparents des gares et stations des chemins de fer.

« Art. 49. Lorsque la compagnie voudra apporter quelques changements aux prix autorisés, elle en donnera avis au ministre des travaux publics, aux préfets des départements traversés et aux commissaires royaux. Le public sera en même temps informé par des affiches des changements soumis à l'approbation du ministre. A l'expiration du mois à partir de la date de l'affiche, lesdites taxes pourront être perçues, si, dans cet intervalle, le ministre des travaux publics les a homologuées. Si des modifications à quelques-uns des prix affichés étaient prescrites par le ministre, les prix modifiés devront être affichés de nouveau et ne pourront être mis en perception qu'un mois après la date de ces affiches.

« Art. 50. La compagnie sera tenue d'effectuer avec soin, exactitude et célérité, et sans tour de faveur, les transports des marchandises, bestiaux et objets de toute nature qui lui seront confiés. Au fur et à mesure que les colis, des bestiaux ou des objets quelconques arriveront au chemin de fer, enregistrement en sera fait immédiatement, avec mention du prix total dû pour le transport. Le transport s'effectuera dans l'ordre des inscriptions, à moins de délais demandés ou consentis par l'expéditeur, et qui seront mentionnés dans l'enregistrement. Un récépissé devra être délivré à l'expéditeur s'il le demande, sans préjudice, s'il y a lieu, de la lettre de voiture. Le récépissé énoncera la nature et le poids des colis, le prix total du transport et le délai dans lequel le transport devra être effectué. Les registres mentionnés au présent article seront représentés à toute réquisition des fonctionnaires et agents chargés de veiller à l'exécution du présent réglement. »

Il ressort des clauses insérées dans les cahiers de charges et des dispositions de l'ordonnance de 1846, que tout ce qui est fixation de taxes est réservé à l'administration supérieure.

263. — Le concessionnaire d'un chemin jusqu'alors affecté à l'exploitation d'une mine, se propose-t-il d'étendre l'usage de son chemin et d'effectuer des transports de voyageurs ou de marchandises, il est tenu de se faire autoriser à modifier son exploitation et d'obtenir un tarif. Ces actes doivent émaner du même pouvoir que la concession. Le conseil d'État déclare, cependant, que le ministre des travaux publics, qui peut conférer provisoirement l'autorisation

d'un service non compris dans la concession, pourrait déterminer au même titre les tarifs de ce service. (Voy. ord. 10 janvier 1845, comp. du chemin d'Alais à Beaucaire).

264. — Une compagnie a-t-elle, au contraire, des tarifs, et ne s'agit-il que de leur faire subir un changement, il n'est pas indispensable de recourir au chef du gouvernement. Mais le réglement nouveau pour la perception des taxes, ne peut être mis en vigueur qu'en vertu d'une homologation du ministre des travaux publics.

265. — Le tarif, en tant que base de perception sur les voyageurs ou les expéditeurs qui font usage du chemin de fer, n'est qu'un réglement d'administration publique ; son application est du ressort des tribunaux de l'ordre civil (décr. 17 avril 1866, chemin de fer de Paris à Lyon ; 13 décembre 1866, chemin de fer d'Orléans.)

266. — Mais, en dehors de cette application, des tiers peuvent avoir à souffrir dans leur industrie ou leur commerce de l'exercice par la compagnie de la faculté de changer ses taxes. Les précautions prises pour prévenir, à ce point de vue, les abus du monopole dans les mains des compagnies témoignent d'un danger très-réel.

La difficulté n'est pas de savoir quelle sera l'action à intenter par les tiers. Il est bien évident qu'ils n'auront de ressource que dans une action en dommages et intérêts dirigée contre la compagnie. La difficulté n'est pas, non plus, de savoir si c'est devant l'autorité administrative ou devant les juges de l'ordre civil que l'action doit se porter. Un décret rendu sur con-

flit, le 21 avril 1853, entre des sieurs Dupont et consorts et la compagnie du chemin de l'Ouest, a fort nettement décidé que les juges de l'ordre civil n'en pouvaient connaître. Ce décret est motivé ainsi :

« ..... Considérant que si l'autorité judiciaire est « compétente pour connaître des difficultés qui s'é- « lèvent entre les compagnies concessionnaires et les « redevables sur l'application des tarifs, la quotité « des droits exigés ou la restitution de taxes indû- « ment perçues, il ne s'agit pas, dans l'espèce, d'une « contestation de cette nature, qu'au contraire, l'ac- « tion intentée par les sieurs Dupont, Duval, Sciard « et Meurou, entrepreneurs de voitures faisant le « service de Paris à Courbevoie, Puteaux, Suresnes « et Saint-Cloud, a pour objet de faire prononcer des « dommages-intérêts contre la compagnie du chemin « de fer de Versailles (rive droite), à raison du pré- « judice que cette compagnie aurait causé à leurs en- « treprises par l'établissement de tarifs réduits pour « les stations de Courbevoie, Puteaux, Suresnes et « Saint-Cloud ;

« Considérant qu'aux termes des art. 44 et suivants « de l'ordonnance royale du 15 novembre 1846, « rendue en exécution de la loi du 15 juillet 1845, et « portant réglement d'administration publique sur « la police, la sûreté et l'exploitation des chemins « de fer, c'est à l'administration qu'il appartient, sur « l'initiative des compagnies, et après que le public « a été informé par des affiches, des changements « demandés, d'approuver, en vue de l'intérêt général, « dans les limites du maximum autorisé par le cahier « des charges, ou de rejeter les modifications pro-

« posées au tarif des perceptions ; et que, sous le « prétexte d'un dommage prétendu causé par ces « modifications à des intérêts privés, l'autorité judi- « ciaire ne saurait, sans méconnaître les principes « de la séparation des pouvoirs, s'immiscer direc- « tement ou indirectement dans l'appréciation d'actes « de cette nature et y porter atteinte. »

La difficulté est plutôt de discerner l'autorité compétente dans la sphère administrative. Saisira-t-on le ministre ? Saisira-t-on le conseil de préfecture ?

Que la modification ait été autorisée ou qu'elle se soit produite en dehors de toute intervention de l'administration ou contrairement à ses décisions, le tiers ne dénonce jamais la modification dont il souffre que comme un fait imputable à la compagnie. C'est d'un dommage qu'il se plaint, ses conclusions ne sauraient dire autre chose, et d'un dommage du fait de l'entrepreneur d'un travail ou d'un service public. La règle à suivre est donc celle de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue spécialement aux conseils de préfecture le contentieux des travaux publics et les difficultés en matière de voirie. (Voy. *suprà*, tit. II, chap. III, n° 12.)

Après les stipulations relatives au tarif viennent ordinairement celles dont l'objet est de déterminer les charges de l'exploitation, c'est-à-dire les dépenses et frais que le concessionnaire aura à supporter et qui diminueront d'autant ses bénéfices.

267. — Parlons d'abord des redevances à payer à titre d'impôt.

En France toute propriété doit l'impôt. Pas de privilége pour l'Etat lui-même, il est soumis à la con-

tribution foncière pour ses immeubles productifs de revenu. La loi du 5 floréal an XI est partie de ce principe pour étendre la contribution foncière aux canaux de navigation. Ils sont imposés en raison du terrain qu'ils occupent, y compris leurs francs bords comme terres de première qualité. Il était rationnel de faire la même condition aux chemins de fer. Tous les cahiers de charges portent, en effet, que ces voies de communication et leurs dépendances seront imposées à la contribution foncière, dans la proportion assignée aux terres de meilleure qualité, ainsi que cela a lieu pour les canaux. (Cahier-Modèle, art. 63.)

268. — Le conseil d'Etat a jugé que pour l'application de cette disposition, on avait à procéder à une révision spéciale du classement cadastral des parcelles incorporées au chemin, mais que cette révision devait faire l'objet d'une opération d'ensemble pour la ligne, et que jusqu'à l'achèvement de tous les travaux, il fallait s'en tenir aux évaluations résultant de l'expertise cadastrale. (Voy. décr. 3 février 1853, minist. des fin.)

269. — Les bâtiments et magasins dépendants de l'exploitation sont assimilés aux propriétés bâties dans la localité ; la compagnie paie également les contributions établies sur ce genre d'immeubles, et comme il se trouve dans les gares des bâtiments dont les uns se rapprochent de la nature des maisons d'habitation, tandis que les autres peuvent être assimilés à des usines, la détermination du revenu net imposable a lieu pour les premiers, sauf la déduction du quart du revenu brut, et pour les seconds, sauf la déduction du tiers de la valeur locative (Voy. L.

5 frim. an VII, art. 82 et 57 et décr. 27 janv. 1865, chemin de fer de Lyon).

270. — Les cahiers de charges gardent le silence sur la contribution des patentes. On ne peut guère, en effet la considérer comme une charge de la concession ; le titre de cette obligation se trouve dans la loi des patentes et elle frappe non pas le chemin confié par l'État à la compagnie, mais l'industrie exercée par celle-ci ; elle lui est essentiellement personnelle.

Aux termes des art. 1er et 10, combinés avec les mentions insérées dans la troisième partie du tableau C, dans le tableau D, de la loi du 25 avril 1844, et dans le tableau C, loi du 4 juin 1858, les concessionnaires de chemins de fer avec péage sont assujettis à un droit fixe de 200 fr., qui s'augmente de 20 fr. par myriamètre jusqu'à un maximum de 5,000 fr., et à un droit proportionnel du vingtième de la valeur locative de la maison d'habitation et du quarantième de la valeur locative des locaux affectés à l'établissement industriel.

271. — L'art. 10 de la loi du 25 avril 1844 sur les patentes dispose : « Le droit proportionnel est payé « dans toutes les communes où sont situés les maga- « sins, boutiques, usines, ateliers, hangars, remises, « chantiers, et autres locaux servant à l'exercice des « professions imposables. — Si indépendamment de « la maison où il fait sa résidence habituelle et princi- « pale, et qui, dans tous les cas, sauf l'exception ci- « après, doit être soumise au droit proportionnel, le « patentable possède, soit dans la même commune, « soit dans des communes différentes, une ou plu-

« sieurs maisons d'habitation, il ne paie le droit « proportionnel que pour celles de ces maisons qui « servent à l'exercice de sa profession. — Si l'in- « dustrie pour laquelle il est assujetti à la patente ne « constitue pas sa profession principale, et s'il ne « l'exerce pas par lui-même, il ne paie le droit pro- « portionnel que sur la maison d'habitation de « l'agent préposé à l'exploitation. »

Lors de la discussion de cet article, un député ayant demandé au rapporteur de la loi (M. Vitet), comment on appliquerait le droit proportionnel aux valeurs locatives des établissements de chemins de fer, il lui fut répondu : « La commission pense que le droit « proportionnel sur les chemins de fer ne doit porter « que sur les chantiers, ateliers, magasins, ou autres « locaux servant à l'exploitation, et sur les gares « situées aux deux extrémités de chaque chemin. « Quant à la voie de fer elle-même, y compris, non- « seulement les rails, *mais les stations intermédiaires,* « *il ne doit pas être question de leur faire supporter le droit* « *proportionnel.* »

Il semblait donc que la volonté du législateur étant aussi nettement exprimée, le doute ne fût pas permis sur la question de savoir si les compagnies de chemins de fer devaient payer le droit proportionnel, dans les communes où sont établies les stations intermédiaires, à raison des bureaux, salles d'attente et autres locaux servant à leur exploitation dans ces communes. Le doute était d'autant moins permis qu'à cette manifestation de la volonté du législateur venait s'ajouter la raison suivante qui en justifiait l'interprétation naturelle : c'est qu'il ne fallait pas intéresser

les compagnies concessionnaires à ne construire que des hangars, ou des bâtiments tout à fait insuffisants sur les points où elles n'auraient à redouter aucune concurrence, et à sacrifier ainsi, non-seulement les convenances, mais encore la sûreté des voyageurs.

Mais le conseil d'Etat, se fondant sur les termes généraux de l'art. 10 précité de la loi du 25 avril 1844, n'a pas admis ce système. Voici les motifs de sa décision : « Considérant, a-t-il dit, qu'aux termes de « l'art. 10 de la loi sus-visée, le droit proportionnel « de patente est payé dans toutes les communes où « sont situés les magasins, boutiques, usines, ate- « liers, hangars, remises, chantiers et autres locaux « servant à l'exercice des professions imposables ; « que, d'après les dispositions combinées des ta- « bleaux C et D annexés à ladite loi, ce droit est fixé, « pour les concessionnaires de chemins de fer, au « quarantième de la valeur locative, sans qu'aucune « exception soit faite pour cette industrie à la règle « établie par l'art. 10 précité de la même loi ; qu'ainsi « c'est avec raison que la compagnie du chemin de « fer de Tours à Nantes a été imposée aux droits dont « il s'agit, dans les communes de Langeais, Cinq- « Maur, La Chapelle-sur-Loire, et Chouzé, à raison « des bureaux, salles d'attente et autres locaux ser- « vant à son exploitation dans lesdites communes : — « Art. 1er. La requête de la compagnie est rejetée. » (Voy. décr. 8 mars 1851, compagnie du chemin de fer de Tours à Nantes.

272. — L'application du droit proportionnel a soulevé de nombreuses difficultés.

En ce qui concerne la détermination des locaux

imposables, la règle tracée par la jurisprudence est qu'il y a lieu de distinguer ce qui constitue une dépendance nécessaire de la voie ferrée, considérée comme partie intégrante du domaine public et affectée à l'usage de tous, de ce qui correspond aux exigences de l'industrie du concessionnaire. Ainsi les voies de garage, leurs rails, leurs plaques tournantes et leurs fosses à piquer, les quais converts ou découverts qui servent à l'embarquement et au débarquement des personnes et des marchandises, les entrevoies, les cours qui donnent accès à la voie ferrée, échappent à l'impôt ; il en est de même des bureaux du commissaire de surveillance administrative, des bureaux des objets perdus, des bureaux du télégraphe et de la poste, tous affectés à des services publics; (décr. 23 juin 1849, chemin de fer de Montpellier à Nimes ; 27 janvier 1865 ; 11 janvier, 15 février et 21 mars 1866, chemin de fer de Lyon) ; au contraire, les voies des remises ou des ateliers de réparation ou celles qui y conduisent, les ateliers, leur outillage, les dépôts de matériel, les réservoirs, conduites d'eau etc. sont compris dans l'évaluation de la valeur locative, comme répondant aux besoins de l'entreprise autorisée à prélever un péage (mêmes décrets).

273. — Mais le droit proportionnel assis sur cette dernière catégorie d'objets varie, comme on l'a vu, du 20e au 40e, suivant qu'il s'applique à la maison d'habitation ou à l'établissement industriel.

Sous cette dernière désignation sont évidemment compris les bureaux de recette, salles d'attente, magasins, ateliers, bâtiments de toute nature servant à l'exploitation ; mais la distinction devient délicate

quand il s'agit du logement des employés ; le principe même de l'imposition était contestable, car on peut se demander si le logement purement privé d'un chef de station est, soit une habitation de la compagnie, soit une dépendance de l'établissement industriel ; néanmoins le conseil d'Etat, après quelque hésitation, a considéré que les logements de tous les employés qui, en fait, représentent la compagnie tombent sous l'application de l'art. 10 § 2 de la loi du 25 avril 1844, lequel assujettit au droit proportionnel non-seulement la maison où le patentable fait sa résidence habituelle, mais toutes autres maisons d'habitation qu'il possède et qui servent à l'exercice de sa profession (Voy. décr. 7 janvier et 18 mars 1857, chemin de fer de l'Est). Les logements des chefs de station, des chefs de gare, des sous-chefs de gare chargés de suppléer le chef et de représenter la compagnie à l'égard de l'administration et du public, sont donc imposables au 20e, tandis qu'on doit imposer au 40e seulement les logements des employés subalternes qui sont situés dans la station même pour mieux assurer le service du chemin de fer et sont en ce sens des locaux affectés au service et des dépendances de l'établissement industriel (Voy. décr. 27 janvier 1865, et 11 janvier 1866 chemin de fer de Lyon). Le logement d'un employé qui ne représente pas la compagnie et à la fonction duquel il est indifférent qu'il réside ou ne réside pas dans la station, comme un receveur-distributeur de billets, ne rentre ni dans l'une ni dans l'autre catégorie et par suite échappe absolument à l'application du droit (Voy. décr. 11 janvier 1866, chemin de fer de Lyon.)

274. — L'appréciation de la valeur locative des gares n'est pas de celles qui peuvent se faire, comme il est d'usage en matière de patentes, par voie de comparaison avec d'autres locaux ou au moyen de baux authentiques ; on est obligé d'avoir égard aux prix de construction et d'acquisition du sol ; mais comme les compagnies n'ont pas le choix du terrain où elles établissent les stations, il arrive souvent qu'elles sont obligées à des fouilles, à des remblais, ou à d'autres travaux dispendieux qui ne se traduisent en aucune augmentation de la valeur vénale ou locative ; en ce cas, la valeur locative véritable est celle d'une gare qui n'aurait pas nécessité de dépenses exceptionnelles et le montant de ces dépenses doit être déduit du total des frais de construction. (Voy. décr. 17 août 1864 et 27 janvier 1865, chemin de fer de Lyon).

275. — Enfin, du jour où les chemins de fer ont pris place parmi les voies de communication du pays, on s'est trouvé en face des lois qui soumettent les entrepreneurs de voitures publiques à un droit particulier.

Les messageries, sous l'ancien régime, étaient mises en ferme au profit de l'État. En 1791, une régie nationale succéda à la ferme, mais bientôt le gouvernement dut renoncer à lutter avec l'industrie privée, et, pour remplir le vide que laissait dans le Trésor la suppression de cette branche de revenus, la loi du 9 vendémiaire an VI, complétée par celle du 14 fructidor an XII, astreignit les entrepreneurs de voitures affectées au transport de voyageurs à verser au Trésor un dixième du prix par eux perçu. La loi du 25 mars 1817 maintint cet impôt et en organisa la perception.

Dès l'origine des chemins de fer, on pensa qu'il fallait les soumettre au même impôt; l'égalité entre toutes les voies de communication, entre les chemins de fer et les routes ordinaires, et surtout entre les chemins de fer et les canaux qui ont tant d'analogie avec ces voies nouvelles, était à ce prix. On ne fit donc nulle difficulté de percevoir l'impôt sur les chemins de fer tel qu'on le percevait sur les routes, c'est-à-dire jusqu'à concurrence du dixième de la totalité de la rétribution payée au concessionnaire.

Cependant, le gouvernement reconnut, vers 1837, qu'une distinction était nécessaire et que l'impôt ne devait être perçu que sur la partie de la rétribution correspondante au prix du transport des marchandises.

Il était juste, en effet, de ne pas assimiler, pour la perception, les chemins de fer aux routes ordinaires. Sur celles-ci la rétribution payée par les voyageurs ne fait face qu'aux frais de transport, et, comme l'impôt frappe sur l'industrie du transport exclusivement, il devait être perçu sur la rétribution entière. Mais pour les chemins de fer il n'en est pas ainsi; la rétribution ne doit pas seulement couvrir les frais de transport, mais encore les frais d'établissement du chemin, de son entretien, de sa surveillance, etc. Or, l'impôt ne peut évidemment frapper cette seconde partie de la rétribution sans constituer une énorme inégalité dans la condition des entrepreneurs de transport par les chemins ordinaires et des entrepreneurs de transport par les voies de fer.

276. — La nécessité de la distinction démontrée, le gouvernement avait pris soin de la consacrer dans tous

les actes de concession ; mais il avait fait plus, et une loi du 2 juillet 1838 avait rendu justice aux compagnies au préjudice desquelles la distinction avait été méconnue. Mais les besoins, en matière fiscale, ont souvent plus d'empire que les principes et l'impôt du dixième a été rétabli sur l'ancien pied par les dispositions ci-après de la loi du 14 juillet 1855 qui a créé divers impôts nouveaux, au moment de la guerre d'Orient :

« Art. 3. A dater du 1er août 1855, le dixième dû « au trésor public sur le prix des places des voya- « geurs transportés par les chemins de fer sera calculé « sur le prix total des places.

« Il sera, en outre, perçu, au profit du trésor pu- « blic, un dixième du prix payé aux compagnies de « chemins de fer pour le transport à grande vitesse « des marchandises et objets de toute nature.

« Les tarifs des compagnies seront accrus du mon- « tant des taxes nouvelles résultant du présent ar- « ticle. »

Cette dernière clause reportant sur le public la charge de l'augmentation, on doit reconnaître que les compagnies n'ont plus à élever contre l'impôt le reproche d'inégalité dont nous parlions à l'instant ; il n'affecte leurs intérêts qu'en diminuant la masse des transports par l'effet de la surélévation des prix. Le caractère de l'impôt du dixième étant celui d'un impôt indirect, les difficultés que soulève sa perception sont du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire (ord. 30 mars 1838, Henri et Meltet ; cass. ch. civ. 17 août 1851).

277. — J'ai cité et reproduit, lorsqu'il s'est agi de

démontrer que les concessionnaires ne sont nullement propriétaires des chemins qu'ils exploitent, le décret par lequel le conseil d'Etat a déclaré que la taxe établie par la loi du 28 février 1849 sur les biens de main-morte n'était pas due par les compagnies. (Voy. *suprà*, n° 11.)

Cette jurisprudence doit être comprise en ce sens que l'affranchissement de la taxe n'a trait qu'au chemin lui-même et à ses dépendances. Ce n'est qu'en tant qu'ils font partie du domaine public que le sol du chemin et les locaux affectés au service de la circulation ne sont pas susceptibles d'être imposés. (Voy. décr. 22 août 1853, comp. du chemin d'Orléans.) La dispense de la taxe ne pourrait donc être réclamée pour les immeubles qu'une compagnie posséderait à titre de propriétaire. (Voy. décr. 6 janvier 1853, comp. du chemin du Nord.)

278. — En dehors des redevances que les compagnies ont à payer et dont le montant doit être prélevé sur les produits de l'exploitation, le gouvernement fait en sorte de stipuler au profit de l'État des avantages à l'égard desquels son droit ne résulte que de la convention, mais qui n'en constituent pas moins une charge pour l'entrepreneur du service.

La plus usitée de ces stipulations a pour objet de déterminer les conditions de l'emploi du chemin pour les divers services publics et, notamment, pour le service des postes et pour les transports de la guerre et de la marine.

Il est ordinairement convenu que la compagnie sera tenue de réserver gratuitement deux compartiments spéciaux d'une voiture de deuxième classe pour rece-

voir les lettres, les dépêches et les agents nécessaires au service des postes, dans chacun des trains circulant aux heures ordinaires de l'exploitation.

Si le volume des dépêches ou la nature du service rend insuffisante la capacité de deux compartiments à deux banquettes, de sorte qu'il y ait lieu de substituer une voiture spéciale aux wagons ordinaires, le transport de cette voiture est également gratuit. — Un train spécial régulier dit *train journalier* de la poste est mis gratuitement chaque jour, à l'aller et au retour, à la disposition du ministre des finances pour le transport des dépêches sur toute l'étendue de la ligne.

La compagnie est tenue de fournir, à chacun des points extrêmes de la ligne, ainsi qu'aux principales stations intermédiaires désignées par l'administration des postes, un emplacement sur lequel cette administration peut faire construire des bureaux de poste ou d'entrepôt des dépêches et des hangars pour le chargement et le déchargement des malles-postes. Les dimensions de cet emplacement sont au maximum de 54 mètres carrés dans les gares des départements et du double à Paris. La valeur locative du terrain ainsi fourni par la compagnie lui est payée de gré à gré ou à dire d'experts. (Voy. cahier-modèle, art. 56).

L'expertise n'est d'ailleurs, là comme en matière ordinaire, qu'un moyen d'instruction auquel le juge ne peut sans doute se refuser à recourir, mais dont le résultat ne le lie en aucune façon. (Voy. décr. 22 novembre 1851, comp. du chemin d'Amiens à Boulogne).

279. — La construction des voitures appropriées au

service des postes, pour les *convois spéciaux*, est à la charge de l'administration. Elle n'est pas tenue cependant de faire construire et entretenir à ses frais, les trucks destinés à supporter et transporter lesdites voitures. La construction et l'entretien de ces trucks sont à la charge de la compagnie concessionnaire du chemin de fer. (Voy. Cahier-modèle, art. 57).

Les compagnies doivent, en effet, avoir sur les rails un matériel suffisant pour l'exploitation de la ligne, et l'administration des postes, en demandant les trucks nécessaires au transport de ses voitures, ne fait qu'user d'un droit acquis au public. Donc, même avant que de nouvelles conventions n'assurassent à l'administration des postes la gratuité du transport de ses voitures spéciales et ne missent l'entretien des chassis et des roues à la charge de la compagnie, la distinction entre les frais de construction et d'entretien de voitures spéciales, exclusivement propres au service des postes et ces mêmes frais pour des trucks qui ne doivent satisfaire à aucune condition particulière, était parfaitement justifiée. (Voy. décr. 27 févr. 1849, comp. du chemin d'Orléans à Bordeaux, décr. 6 juillet 1850, com. du chemin d'Amiens à Boulogne.)

280. — La gratuité du transport doit évidemment être restreinte aux voitures ne contenant que les dépêches, le courrier, et les agents nécessaires au service desdites dépêches. Si ces mêmes voitures contenaient soit des voyageurs, soit des marchandises, ce tarif leur serait inapplicable ; et la compagnie serait fondée à exiger de l'administration les frais ordinaires du tarif pour la location de plate-formes.

(Voy. décr. 27 février 1849, comp. du chemin de fer de Paris à la frontière de Belgique.)

281. — L'administration des postes règle la forme et les dimensions de ses voitures, sauf l'approbation par le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, des dispositions qui intéressent la régularité et la sécurité de la circulation. Quant à l'aménagement intérieur, elle en est entièrement maîtresse, puisqu'elle doit le régler par appréciation des exigences du service public auquel elle est préposée ; mais ce droit incontestable d'initiative entraînerait l'obligation de couvrir la responsabilité de la compagnie en cas d'accident, si cette dernière établissait que les blessures ou contusions reçues par les employés de la poste dussent être attribuées à une installation vicieuse et à l'oubli des précautions compatibles avec les nécessités du service. L'appréciation de ces nécessités et la détermination de l'étendue des obligations réciproques de la compagnie et de l'administration seraient du ressort du conseil de préfecture (décr. 13 décembre 1866, chemin de fer d'Orléans).

282. — Les militaires ou marins voyageant en corps, aussi bien que les militaires ou marins voyageant isolément pour cause de service, envoyés en congé illimité ou en permission ou rentrant dans leurs foyers ne sont assujettis eux, leurs chevaux et leurs bagages, qu'au quart de la taxe du tarif fixé par le cahier des charges. Si le gouvernement avait besoin de diriger des troupes et un matériel militaire ou naval sur l'un des points desservis par le chemin de fer

la compagnie serait tenue de mettre immédiatement à sa disposition pour la moitié de la taxe du même tarif, tous ses moyens de transport (Voy. cahier-modèle, art. 54). On remarque que la réduction de tarif ainsi stipulée ne s'applique pas aux frais accessoires de chargement et de déchargement ; ces frais, dans l'état actuel des conventions, sont dus d'après le tarif ordinaire, lors même que les militaires voyageant en corps ont opéré eux-mêmes le chargement et le déchargement du matériel qui les accompagne, s'ils l'ont fait, d'ailleurs, spontanément et sans qu'il fût allégué que la compagnie n'était pas en mesure d'y procéder par ses moyens (Voy. décr. 8 août et 26 août 1865, chemin de fer de l'Est.)

La réduction accordée aux militaires n'est pas bornée au cas où l'Etat fait les frais de leur transport ; elle s'applique même aux militaires envoyés en permission et en congé et dont l'Etat réduit la solde, loin de leur allouer des frais de route. Mais cette faveur personnelle dont jouit le militaire en congé ne lui profite qu'autant qu'il voyage en exécution d'un ordre ou d'une permission de l'autorité militaire et produit une feuille de route ou un *visa* indiquant sa destination. Arrivé au lieu où il doit résider, il rentre dans le droit commun pour tous ses déplacements pendant qu'il reste éloigné de son corps (Voy. décr. 26 août 1865, chemin de fer de Lyon).

283. — L'entretien du chemin fait l'objet d'une clause qui est de style dans tous les cahiers de charges. Prenons celle du cahier-modèle ; elle se rencontre dans l'art. 30 et est rédigée en ces termes : « Le che-« min de fer et toutes dépendances seront constam-

« ment entretenus en bon état et de manière que la « circulation soit toujours facile et sûre. Les frais « d'entretien et ceux auxquel donneront lieu les ré- « parations, soit ordinaires, soit extraordinaires, res- « teront entièrement à la charge de la compagnie. Si « le chemin de fer, une fois achevé, n'est pas cons- « tamment entretenu en bon état, il y sera pourvu « d'office à la diligence de l'administration et aux « frais de la compagnie. Le montant des avances « faites sera recouvré par des rôles que le préfet du « département rendra exécutoires. »

L'obligation d'entretien tient à la nature même du contrat. Au droit pour la compagnie de percevoir les produits à son profit correspond le devoir de faire les dépenses nécessaires pour la conservation du chemin. L'exploitation ne se conçoit que comme une opération d'ensemble entraînant des frais dans lesquels doivent inévitablement entrer les sommes à payer pour la réparation de la voie à exploiter. L'Etat n'a pu, en abandonnant les revenus d'un bien, demeurer chargé d'aucune dépense à faire pour son entretien. D'un autre côté, la compagnie, en prenant le service du chemin à titre de service public de voirie, a évidemment contracté l'engagement de pourvoir à toutes les nécessités de ce service et, partant, d'entretenir la voie de circulation en bon état.

Ces considérations ne sont pas sans importance. Elles mettent dans le plus grand jour l'étendue de l'obligation qui pèse sur le concessionnaire. Cette obligation ne comporte pas de restriction : entretien, réparation, tout travail à faire sur la voie remise aux mains de la compagnie est et doit rester à sa charge.

284. — Nous ne voyons pas que le principe ait jamais été dénié par les compagnies. Mais le conseil d'État a dû intervenir pour dire ce qu'il fallait entendre par *dépendances* du chemin. La compagnie du chemin de Paris à Saint-Germain se refusait à supporter les dépenses d'entretien d'un pont par elle construit à l'effet de relier les deux tronçons de la rue de Stockholm qu'il avait fallu couper pour l'établissement du chemin. Elle prétendait que ce pont, substitué à une rue dont l'entretien intégral était à la charge de la ville de Paris, ne devait être entretenu que par elle. Le conseil d'État a pensé le contraire ; il a décidé que la position de la ville n'avait pu être modifiée par la création du chemin de fer, qu'on ne pouvait exiger d'elle qu'une contribution égale à la somme que lui coûtait l'entretien du pavé de la rue, et que la compagnie devait, pour le surplus, supporter les frais d'entretien du pont. (Voy. déc. 29 mars 1853, comp. du chemin de Paris à Saint-Germain.) Rien de plus équitable, suivant nous, que cette solution. Les gares, les bâtiments, les ateliers, les viadues, les remblais, les tunnels et, en général, les constructions directement affectées à l'exploitation ne constituent pas seuls, au point de vue de l'obligation d'entretien, des dépendances du chemin. On ne peut se refuser à comprendre aussi sous ce mot tout ce qui, en fait d'ouvrages, a été nécessité par l'établissement de la voie ferrée et, notamment, tous les travaux de raccordement des voies de communication traversées.

Toutefois, il ne faudrait pas aller jusqu'à regarder comme *dépendances* des chemins de fer des voies pu-

bliques latérales établies dans l'intérêt des propriétés riveraines ; l'État ou la compagnie ont pu supporter la dépense du premier établissement par suite d'arrangements accessoires aux règlements d'indemnité d'expropriation ; mais une fois livrées aux communes ou même aux particuliers à qui elles doivent servir, ces voies sont, quant à leur entretien, à la charge des intéressés (Voy. décr. 27 déc. 1860, chemin de fer de Lyon.)

Il faut aussi faire remarquer que l'on doit s'attacher à l'état des choses au moment où l'obligation de la compagnie a pris naissance. Elle n'est tenue de supporter l'entretien que dans la proportion du surcroît de frais occasionné par les changements qui lui sont imputables ; et si des circonstances ultérieures et étrangères venaient aggraver la dépense, si, par exemple, le chemin, d'abord simple chemin vicinal, était érigé en route, ce ne serait point à elle à subir les conséquences du classement. (Voy. ord. 8 février 1833, Sillac-Delapierre.)

285. — L'obligation de maintenir le chemin de fer dans l'état où il a été établi, est imposée à la compagnie par l'État en vertu de ce même intérêt de l'*ordre public*, que nous avons défini plus haut en disant qu'il était de sa nature de ne pouvoir jamais être compromis et que l'administration pouvait toujours revenir sur son appréciation, pour prendre une mesure contraire, si elle la juge plus conforme à l'intérêt supérieur de la société. C'est dire que l'État, et l'État seul peut réclamer et exiger l'exécution de l'obligation ainsi contractée par la compagnie concessionnaire. Ainsi, les voisins d'une gare de chemin

de fer n'ont pas le droit absolu d'en exiger le maintien, non plus que les habitants d'une localité desservie par un pont, une route, un canal n'ont le droit d'empêcher l'administration de changer le tracé de ces voies de communication. Seulement dans le cas où les cahiers de charges revêtus de la sanction législative expriment que le nombre, l'emplacement et la surface des gares seront déterminés par l'administration après enquête préalable, il semble que la suppression doit être précédée de la même formalité. (Voy. décr. 20 août 1865, gare de la Guillotière.)

286. — Comme accessoire des dépenses d'entretien, les compagnies supportent les frais de visite, de surveillance et de réception des travaux d'entretien. Mais il en est de cette obligation comme de celle, qui leur est aussi imposée, de fournir le traitement des inspecteurs commissaires que le gouvernement se réserve d'instituer près d'elles avec mission de surveiller leurs opérations pour tout ce qui ne rentre pas dans les attributions des ingénieurs de l'État; elle ne peut résulter que d'une stipulation expresse (1).

(1) Il a été jugé que dans le silence des cahiers de charges, les villes n'étaient pas fondées à répéter contre les compagnies les frais de services spéciaux d'octroi à l'entrée des chemins de fer dans leur enceinte. (Voy. ord. 17 juillet 1843, compagnie du chemin de Paris à Saint-Germain.)

Le commissaire du gouvernement avait dit, pour motiver ses conclusions en ce sens.

« L'État, en concédant aux villes la faculté de percevoir des droits sur les objets de consommation qui y sont introduits, ne s'est pas privé de la toute-puissance qu'il a pour l'établissement des voies de communication. L'administration générale ne pour-

Les cahiers de charges les plus récents et le cahier modèle (art. 67) portent que, pour acquitter ces frais la compagnie sera tenue de verser, chaque année, à la caisse du receveur central du Trésor, une somme fixe de 120 fr. par chaque kilomètre de chemin concédé et de 50 francs par kilomètre pour les sections non livrées à l'exploitation et qu'à défaut de ce versement aux époques indiquées, le préfet rendra un rôle exécutoire et que le montant en sera recouvré comme en matière de contributions publiques.

Il n'est pas dit que l'État doive fournir le détail des frais dont il demandera le remboursement, et la clause a tous les caractères d'un forfait.

287. — Pour les obligations relatives à la conservation de la voie confiée à la compagnie, l'administration a une garantie d'exécution dans la clause qui l'investit du droit de pourvoir d'office aux dépenses et d'en recouvrer le montant au moyen de rôles rendus exécutoires par le préfet. (Voy. Cahier modèle, art. 30.)

Les engagements qui tendent à garantir au public un service rapide, exact et sûr tombent sous la sanction des principes du droit commun. La compagnie serait condamnée à des dommages et intérêts, si elle négligeait de les remplir.

288. — Le gouvernement est, d'ailleurs, armé du

rait-elle pas créer une nouvelle route qui pénétrerait dans l'enceinte d'une ville par un point où il n'y pas de bureau de perception ? Cela n'est pas douteux ; et dans ce cas, il faudrait bien que la ville augmentât les frais de perception, ou du moins établit un nouveau bureau. Or, ce que l'État pourrait faire lui-même, il le fait par l'intermédiaire des compagnies concessionnaires.

droit de prononcer la déchéance : « En cas d'interruption partielle ou totale de l'exploitation du « chemin, l'administration prendra immédiatement « aux frais et risques de la compagnie, les mesures « nécessaires pour assurer provisoirement le service. « Si, dans les trois mois de l'organisation du service « provisoire, la compagnie n'a pas valablement justifié des moyens de reprendre et de continuer l'exploitation, et si elle ne l'a pas effectivement « reprise, la déchéance pourra être prononcée par « le ministre des travaux publics (1). » C'est là une mesure désastreuse pour le concessionnaire, elle lui enlève à jamais le droit de percevoir les produits de l'exploitation et, dans le cas surtout où ces produits devaient le rembourser du prix des travaux d'établissement du chemin, on ne peut qu'être frappé de ce que le résultat a de rigoureux. Aussi la déchéance n'est-elle qu'un remède d'extrémité dernière ; la convention détermine dans quels cas il est permis d'y recourir, et elle n'autorise l'administration à en venir à ce parti que dans le cas où il y a eu interruption, et où le concessionnaire est dans l'impossibilité de reprendre et de continuer l'exploitation, c'est-à-dire dans le cas où ses ressources sont épuisées, dans le cas où l'exploitation n'a été et ne peut plus être pour lui que ruineuse. Ajoutons que le recours à l'autorité juridique est ouvert en ce point, comme sur tous les autres, et que le concessionnaire est sous la protection du conseil de préfecture.

(1) Cette clause est celle usitée dans tous les cahiers de charges. (Voy. Cahier-modèle, art. 40.)

289. — Avant la loi sur le rachat des canaux du 29 mai 1845, on pouvait se demander si, en dehors des cas de déchéance, l'État n'était pas, à tout instant, le maître de déserter le contrat et de reprendre le service du chemin. Nous avons démontré qu'en principe, ces sortes de contrats sont dominés par les exigences de l'intérêt général dans ses rapports avec les services de voirie, et en poursuivant les conséquences de ce principe, on était naturellement amené à se poser la question. Elle a été longtemps et vivement débattue dans son application aux concessionnaires de canaux, et la loi du 29 mai 1845 est sortie de cette discussion. Le gouvernement s'est résigné à en appeler au législateur, et le législateur n'a répondu à son appel qu'en autorisant le rachat pour cause d'utilité publique des droits résultant des actes de concession. Il faut donc dire, pour rendre à cette loi l'hommage qui lui est dû, qu'il est désormais acquis à la législation française, que le pouvoir du gouvernement à titre d'appréciateur souverain et de gardien de l'intérêt général ne va pas jusqu'à briser les traités passés avec les concessionnaires des divers services publics ; que les droits fondés sur ces traités ne sont pas moins sacrés que les droits puisés dans des titres privés, et que lorsque le sacrifice de ces droits est réclamé par l'utilité publique, ce n'est que par la voie de l'*expropriation* et, partant, par mesure du ressort du législateur qu'il peut être demandé et obtenu.

Le gouvernement lui-même ne se méprend pas sur la portée que nous assignons ainsi à la loi de 1845. Depuis cette loi, il n'a jamais omis de faire de

la faculté de rachat l'objet d'une réserve dans les cahiers de charges.

Il fixe un délai, qui est ordinairement de quinze années après la mise en exploitation de la ligne concédée, à dater duquel il sera libre d'opérer le *rachat* de la concession. Le terme employé n'est pas celui de *résiliation* ou de *résolution*, c'est le terme de *rachat*. On ne revient pas sur la convention, on la tient pour bonne, définitive et inviolable ; on ne fait que racheter les droits acquis à la partie avec laquelle on avait contracté. Il ne peut donc être question ni d'indemnité, ni de dommages et intérêts ; ce qui est dû c'est l'équivalent de ce qu'on prend ; c'est un prix. Cette idée est bien en effet, celle qui préside à la rédaction de la stipulation relative à la faculté de rachat : « Pour régler le prix du rachat, disent les « cahiers de charges, on relèvera les produits nets « annuels obtenus par la compagnie pendant les « sept années qui auront précédé celle où le rachat « sera effectué ; on en déduira les produits nets des « deux plus faibles années, et l'on établira le produit « net moyen des cinq autres années. Ce produit net « moyen formera le montant d'une annuité qui sera « due et payée à la compagnie pendant chacune des « années restant à courir sur la durée de la con- « cession ; dans aucun cas le montant de l'annuité « ne sera inférieur au produit net de la dernière des « sept années prises pour terme de comparaison. « — La compagnie recevra, en outre, dans les trois « mois qui suivront le rachat, les remboursements « auxquels elle aurait droit à l'expiration de la con- « cession. » (Voy. Cahier-modèle, art. 37.)

290. — La remise du service à l'expiration du temps pour lequel la concession avait été accordée ne me paraît devoir donner lieu à aucune difficulté. La remise de la voie concédée et de ses dépendances en bon état d'entretien, la cession du matériel d'exploitation et des approvisionnements, tout est prévu par les cahiers de charges.

291. — Il n'est pas de mon sujet de pénétrer dans l'intérieur des compagnies. Je ne terminerai cependant pas l'exposé des règles relatives à l'exploitation des chemins de fer sans dire un mot du personnel.

A la tête de chaque compagnie figure un directeur chargé d'exécuter les décisions d'un conseil d'administration. Le directeur a l'administration générale et journalière ; c'est lui qui signe les réglements de l'exploitation et les avis que la compagnie croit devoir rendre publics ; c'est lui qui la représente en justice. C'est contre lui que doivent être dirigées les actions et poursuites dont la compagnie peut être l'objet, à moins qu'un des membres du conseil n'ait été légalement désigné pour recevoir les significations ou notifications.

292. — L'administration n'a jamais prétendu s'immiscer dans l'organisation des compagnies ; pour être responsables, il faut qu'elles soient indépendantes et libres. Dans ces derniers temps, toutefois, le pouvoir s'est préoccupé du développement que prenait le personnel attaché aux chemins de fer. Un décret rendu le 27 mars 1852, et dont le caractère politique est aisé à saisir, l'a placé sous l'action du gouvernement en ces termes :

« Le personnel actif, employé aujourd'hui par les

« diverses compagnies de chemins de fer, et celui « qui sera ultérieurement employé par les compa- « gnies qui viendront à se former, est soumis à la « surveillance de l'administration publique. L'admi- « nistration aura le droit, les compagnies entendues, « de requérir la révocation d'un agent de ces compa- « gnies. »

Art. 4. — Conservation et police des chemins de fer.

293. — Les chemins de fer appartiennent, par leur nature, à la grande voirie.
294. — Insuffisance des prescriptions édictées pour les grandes routes. — Loi du 15 juillet 1845.
295. — Art. 1er de la loi du 15 juillet 1845. — Conséquences du principe que les chemins de fer font partie de la grande voirie.
296. — Nécessités de police prévues par la loi spéciale de 1845. — Conservation des chemins et de leurs dépendances. — Mesures empruntées à la législation de la voirie.
297. — Servitudes de voirie étendues aux chemins de fer.
298. — Les servitudes établies au profit des chemins de fer ne peuvent donner lieu à aucune indemnité.
299. — Obligation pour les concessionnaires de clore le chemin.
300. — Détermination du mode de clôture.
301. — Distance à observer pour les constructions sur les héritages voisins des chemins de fer.
302. — La prescription de la loi à cet égard n'est point applicable aux dépendances des chemins.
303. — Du droit d'entretenir les constructions existantes au jour de la promulgation de la loi.
304 — Interdiction de pratiquer des excavations.
305. — Interdiction de couvertures en chaume et de dépôts de matières inflammables à moins de vingt mètres des chemins de fer.
306. — Des dépôts de pierres et autres objets non inflammables.

307. — Réserve pour le gouvernement de la faculté de réduire les distances.
308. — Droit pour le gouvernement, lors de l'établissement d'un chemin de fer, de faire supprimer les constructions, plantations, etc., dans les zones tracées par la loi.
309. — Répression des contraventions.
310. — Les compagnies ne peuvent donner des permissions. — Elles ne peuvent non plus exercer l'action à fin de répression.
311. — Constatation des contraventions.
312. — Commissaires et sous-commissaires de surveillance administrative.
313. — Leurs fonctions comme officiers de police. — Procès-verbaux.
314. — Du droit de verbaliser sur toute la ligne.
315. — Affirmation des procès-verbaux.
316. — Pénalités. — Amendes, démolitions.
317. — Du cumul de l'action correctionnelle et de la poursuite administrative
318. — Suite. — Distinction entre les réglements empruntés à la grande voirie et les dispositions nouvelles consacrées par la loi de 1845.
319. — Prescriptions contre les concessionnaires.
320. — Les concessionnaires et l'État, s'il exploite lui-même, répondent des faits de leurs employés.

293. — Nous avons démontré que les chemins de fer faisaient essentiellement partie du domaine public. Les considérations qui nous ont amené à proclamer ce principe ne permettent pas de s'arrêter dans la voie de l'assimilation. Il résulte également de la nature des choses que les chemins de fer appartiennent à la grande voirie. On n'a jamais pu voir en eux que des routes perfectionnées sur lesquelles on place, il est vrai, des rails destinés à recevoir des voitures spéciales, mais qui n'en sont pas moins de véritables

voies de terre établies pour le besoin de la circulation générale. Les auteurs n'ont point attendu que le législateur se fût prononcé pour enseigner que les chemins de fer devaient être soumis aux règles ordinaires de la grande voirie. (Voy. MM. de Gérando, t. II, p. 550, Serrigny, t. II, n° 531, et Jousselin, t. II, p. 374). La jurisprudence n'a pas, non plus, fait difficulté de décider que les lois et réglements de la grande voirie et, particulièrement, les dispositions relatives aux alignements étaient, de plein droit, applicables à ces voies nouvelles (Voy. décr. 13 avril 1850, Sénéchal.)

294. — L'administration était donc autorisée à s'armer, pour assurer la conservation des chemins de fer, de toutes les prescriptions édictées pour les grandes routes. Mais l'expérience révéla bientôt leur insuffisance. Les voies ferrées sont placées dans des conditions toutes particulières ; et, pour les protéger efficacement, il est indispensable d'imposer à la propriété privée des restrictions plus considérables et de conférer à l'autorité une action plus vive et plus rapide. Tel est le but de la loi du 15 juillet 1845 dont les dispositions relatives à la police régissent aussi les chemins de fer d'intérêt local (voy. L. 12 juillet 1865, art. 4).

295. — L'art. 1er de cette loi porte : « Les chemins « de fer (1) construits ou concédés par l'État font « partie de la grande voirie. »

On se proposait non pas de créer un principe nouveau, mais de reprendre, parmi les conséquences dé-

(1) Les chemins de fer et leurs dépendances nécessaires. (Voy. décr. 22 juillet 1848, Tournois.)

duites du principe ancien par les lois et réglements de voirie, celles qui ne convenaient pas assez exactement aux chemins de fer, et de les régler par des dispositions précises et spéciales. C'est dans cette pensée qu'on a rappelé et formulé le principe dont l'autorité devait, d'ailleurs, être maintenue pour tout ce qui resterait en dehors des prévisions de la loi.

La portée de l'art. 1er, dans ce sens, est facile à saisir. Il ne donne pas simplement une définition *de dictionnaire*, comme l'a prétendu un orateur dans la discussion : « Il est évident que les mots *grande voirie* « révèlent tout d'abord, par eux-mêmes, une série « d'effets légaux ; et pour peu qu'on ait le temps de « réfléchir, on ne tarde pas à se rappeler que les mots « *grande voirie* déterminent virtuellement, abstrac- « tion faite et sans besoin d'aucune indication spé- « ciale, des règles d'administration, de servitudes, de « poursuites et de procédure en cas de contravention, « de mesures provisoires, de compétence juridic- « tionnelle, de peines, de prescription, etc., etc. En « effet, dire que les chemins de fer sont de grande « voirie, c'est dire, par cela même, en ce qui touche « l'administration, que celle de ces chemins appar- « tient aujourd'hui aux préfets en vertu du décret des « 6, 7 et 11 septembre 1790 qui porte, art. 6 : « L'ad- « ministration en matière de grande voirie, appar- « tiendra aux corps administratifs ; c'est dire, en ce « qui touche les contraventions, qu'aux chemins de « fer s'appliquent les dispositions de la loi du 29 flo- « réal an X, relative aux contraventions en matière « de grande voirie ; c'est dire, en ce qui touche la « procédure, qu'en vertu de la même loi du 29 floréal

« an X, les procès-verbaux seront adressés au sous-
« préfet, pour provoquer son action locale, et par
« conséquent plus prompte ; c'est dire en ce qui tou-
« che les mesures provisoires, qu'en vertu de l'art. 3
« de la même loi, le sous-préfet aura la faculté d'or-
« donner, par provision, ce que de droit, pour faire
« cesser les dommages ; c'est dire, en ce qui tou-
« che la compétence juridictionnelle, qu'en vertu de
« la loi du 28 pluviôse an VIII qui porte, art. 4 : « Le
« conseil de préfecture prononcera sur les difficultés
« qui s'élèvent en matière de grande voirie ; » et qu'en
« vertu de la loi, déjà citée, du 29 floréal an X, art. 4,
« il est statué par le conseil de préfecture en pre-
« mière instance, sauf recours au conseil d'État ; c'est
« dire, en ce qui touche les peines, que les contra-
« ventions sont punies d'amendes considérables, mais
« qui cependant peuvent être modérées, même par
« les conseils de préfecture, jusqu'à une limite déter-
« minée (Loi 23 mars 1842) ; c'est dire, en ce qui
« touche la prescription, qu'aux contraventions qui
« nous occupent s'appliquent les art. 2 et 640 du Code
« d'instruction criminelle, et, par conséquent, la
« prescription annale. » (Voy. M. Jousselin, t. II,
p. 375.)

Voilà dans le régime institué pour les grandes routes, ce qui a toujours été et ce qui reste applicable aux chemins de fer ; voilà les conséquences générales de la déclaration faite par l'art. 1er de la loi.

296. — Les articles suivants vont nous mettre en face des nécessités spécialement prévues par le législateur, et nous dire quelles sont les dispositions qu'il a cru pouvoir emprunter à la législation des grandes

routes, et quelles sont les dispositions particulières qu'il a cru devoir consacrer pour parer à ces nécessités.

« Sont applicables aux chemins de fer, aux termes « de l'art. 2, les lois et réglements sur la grande voi- « rie, qui ont pour objet d'assurer la conservation « des fossés, talus, levées et ouvrages d'art dépen- « dants des routes, et d'interdire, sur toute leur éten- « due, le pacage des bestiaux et les dépôts de terre « et autres objets quelconques. »

L'énumération, ici, est limitative. La loi ne donne des armes à l'administration que pour la répression des faits de dégradation, anticipation et empiétement. Ce caractère est aussi celui de l'art. 3.

297. — « Sont applicables aux propriétés riveraines « des chemins de fer, porte l'art. 3, les servitudes « imposées par les lois et réglements sur la grande « voirie, et qui concernent :

« L'alignement,

« L'écoulement des eaux,

« L'occupation temporaire des terrains en cas de « réparation,

« La distance à observer pour les plantations et « l'élagage des arbres plantés,

« Le mode d'exploitation des mines, minières, « tourbières, carrières et sablières, dans la zone dé- « terminée à cet effet.

« Sont également applicables à la confection et à « l'entretien des chemins de fer, les lois et réglements « sur l'extraction des matériaux nécessaires aux « travaux publics. »

Nous avons là l'indication des servitudes imposées

aux héritages contigus aux voies ferrées. En dehors des limites marquées par les dispositions que nous venons de reproduire, les sacrifices demandés à la propriété au profit soit des grandes routes, soit des travaux publics en général, ne sont pas dus aux chemins de fer.

L'alignement est donné par le préfet. Les arrêtés qu'il prend à cet effet ne sont même pas subordonnés à l'approbation du ministre des travaux publics. Le droit de ceux qui ont obtenu l'alignement est d'user de l'autorisation préfectorale sans attendre le contrôle de l'autorité supérieure. Les constructions faites avant qu'elle n'intervienne et n'annule, s'il y a lieu, l'arrêté du préfet doivent être considérées comme légitimement faites ; la démolition n'en peut être ordonnée. L'administration n'aurait d'autre ressource que d'en requérir la suppression moyennant indemnité, en vertu de l'art. 10 qui nous occupera bientôt. (Voy. décr. 16 avril 1851, Délier.)

La servitude d'écoulement des eaux consiste dans l'obligation, pour les propriétaires voisins des routes, de recevoir les eaux qui en découlent.

L'occupation temporaire des terrains est régie, pour tous les travaux publics, par la loi du 16 septembre 1807.

Parmi les assujettissements relatifs aux plantations, en ce qui concerne les grandes routes de terre, il n'y en a que deux qui soient appliqués par la loi du 15 juillet 1845 aux propriétaires des héritages riverains des chemins de fer: ce sont l'obligation d'observer la distance qui sera fixé pour les plantations, et celle de se conformer aux règles qui seront

prescrites pour l'élagage des arbres. (Voy. M. Jousselin, t. II, p. 380.)

Il a été entendu, lors de la discussion, que les propriétaires ne seraient tenus ni de l'obligation de planter, ni de la servitude d'*essartement*.

L'exploitation des mines, minières, tourbières, carrières et sablières, dans ses rapports avec la sûreté de la circulation et la conservation des voies publiques, a ses règles dans les arrêts du conseil des 14 mars 1741 et 5 avril 1772, dans les réglements des 22 mars et 4 juillet 1813, et dans la loi du 21 avril 1810.

Enfin, le droit d'extraction est consacré par les arrêts du conseil des 7 septembre 1755 et 20 mars 1780.

Nous reviendrons sur chacune des servitudes énoncées dans l'art. 3 de la loi du 12 juillet 1845, soit dans le chapitre qui traitera de la *voirie*, soit dans le chapitre des *travaux publics*, soit enfin lorsque nous exposerons les règles relatives aux *mines, minières et carrières*.

298. — Bornons-nous à faire remarquer, à titre d'observation générale, que les servitudes protectrices des chemins de fer ne peuvent donner lieu à aucune indemnité. On a souscrit à la doctrine professée, devant la chambre des pairs, par le ministre des travaux publics qui a déclaré en principe que pour les servitudes imposées à la propriété dans un intérêt général, il n'est dû aucune indemnité.

299. — « Tout chemin de fer sera clos des deux « côtés et sur toute l'étendue de la voie.

« L'administration déterminera, pour chaque

« ligne, la mode de cette clôture, et pour ceux des « chemins qui n'y ont pas été assujettis, l'époque à « laquelle elle devra être effectuée.

« Partout où les chemins de fer croiseront de « niveau les routes de terre, des barrières seront « établies et tenues fermées, conformément aux « réglements. » (Voy. L. 15 juillet 1845, art. 4.)

Le législateur, dans les précautions toutes spéciales que lui semble commander la police des chemins de fer, se préoccupe d'abord des garanties à donner à la sûreté publique.

La mesure qu'il prescrit, en premier lieu, est destinée à protéger les citoyens contre eux-mêmes ; on ne veut pas les laisser à la merci de leur propre imprudence. L'obligation de la clôture, qui frappe non plus les propriétaires voisins, mais les compagnies elles-mêmes, n'a pas d'autre objet.

300. — La commission, devant la chambre des députés, avait demandé que le mode de clôture fût fixé par un réglement d'administration publique. La chambre n'a pas adopté ce procédé de réglementation ; elle a dégagé l'administration de toute entrave. Il faut seulement remarquer que la détermination du mode de clôture doit être faite *pour chaque ligne*, et que, par conséquent, elle ne peut émaner que de l'administration supérieure. Celle-ci, d'ailleurs, émet ses prescriptions en vue et dans la mesure des exigences de la sécurité des personnes ; l'obligation de la compagnie ne va point au-delà ; en sorte que si un propriétaire riverain du chemin de fer a besoin d'une clôture plus solide et d'un mode de protection plus

efficace, il doit se le procurer à ses frais. (Voy. décr. 7 avril 1864, chemin de fer de l'Ouest.)

Le préfet peut dispenser de poser des clôtures sur tout ou partie d'un chemin de fer d'intérêt local. — Il peut de même dispenser d'établir des barrières au croisement des chemins peu fréquentés. (L. 12 juillet 1865, art. 4.)

301. — « A l'avenir, est-il dit à l'art. 5 de la loi « du 15 juillet 1845, aucune construction autre qu'un « mur de clôture ne pourra être établie dans une dis- « tance de deux mètres d'un chemin de fer.

« Cette distance sera mesurée soit de l'arête supé- « rieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus « du remblai, soit du bord extérieur des fossés du « chemin, et, à défaut d'une ligne tracée, à un mètre « cinquante centimètres à partir des rails extérieurs « de la voie de fer.

« Les constructions existantes au moment de la « promulgation de la présente loi, ou lors de l'éta- « blissement d'un nouveau chemin de fer, pourront « être entretenues dans l'état où elles se trouveront « à cette époque.

« Un réglement d'administration publique déter- « minera les formalités à remplir par les proprié- « taires pour faire constater l'état desdites construc- « tions, et fixera le délai dans lequel ces formalités « doivent être remplies. »

Cette disposition nous ramène aux servitudes imposées aux héritages voisins. On a voulu garantir la circulation, en tenant les bâtiments assez éloignés du chemin, pour qu'on n'eût pas d'écroulement à

craindre, et que rien de nature à occasionner des accidents ne pût être jeté sur la voie.

La prescription de la loi à cet effet doit, pour l'application, se combiner avec l'obligation imposée par l'art. 3 de demander alignement. (Voy. le chapitre *de la Voirie.*)

302. — Mais, en raison même de son objet, elle n'a trait qu'à la voie proprement dite. Les dépendances ne suivent point, sous ce rapport, le sort du chemin lui-même. On a jugé que le propriétaire d'un héritage situé à plus de deux mètres de la voie de fer, bien que contigu à l'embarcadère, n'était pas soumis à l'interdiction de construire dans la zone tracée par l'art. 5. (Voy. décr. 12 mai 1853, Chauvin, 3 août 1866, Novion.)

Toutefois, il serait imprudent de construire à moins de deux mètres d'une gare où aboutissent les voies et où les nécessités du service peuvent amener des déplacements de rails; on s'exposerait à des poursuites pour contravention et tout au moins, si la contravention était tolérée, à se trouver sous le coup d'une servitude. (Voy. décr. 19 juin 1863, Delafond.)

303. — Une question plus délicate est celle de savoir quelle est l'étendue du droit, réservé par le troisième alinéa, « d'entretenir les constructions « existantes. » L'auteur du *Traité des servitudes d'utilité publique* (Voy. t. II, p. 389) constate que la chambre des députés a entendu la faculté d'entretien comme permettant les travaux confortatifs, tandis que la chambre des pairs l'a entendue comme ne ne les permettant pas; il fait ensuite remarquer que, la loi

n'ayant nulle part défini le mot *entretien*, il est rationnel de le prendre dans le sens que lui donnent les réglements de voirie, et il en conclut qu'il est, dans l'article qui nous occupe, exclusif de toute espèce de *travaux confortatifs*.

Nous n'avons à reprocher à cette solution qu'un excès de rigueur. L'analogie avec la servitude de *retranchement* a été formellement repoussée par la commission de la chambre des députés ; on ne peut pas dire qu'elle ait été admise par la commission de la chambre des pairs, et dans le fait, elle n'existe pas ; la servitude de retranchement a des règles qui lui sont propres. Il nous paraît que pour rester dans le vrai, il faut prendre en elle-même la disposition que nous examinons. Le rapporteur de la commission devant la chambre des pairs, M. Persil l'a dit : On s'est proposé d'exprimer que le propriétaire pourrait faire toutes les réparations d'entretien, mais qu'il ne pourrait rien rebâtir ; et si l'on a opposé les réparations reconfortatives aux réparations d'entretien, le sens prêté au mot *reconfortatif* n'était pas, à beaucoup près, aussi étroit que celui que lui applique la jurisprudence en matière de voirie : il y a eu, en définitive, entre les opinions extrêmes professées dans les deux chambres, une sorte de transaction et la jurisprudence dont nous allons parler à l'occasion des art. 7 et 10 nous confirme dans cette pensée.

304. — « Dans les localités où le chemin de fer se « trouvera en remblai de plus de trois mètres au- « dessus du terrain naturel, il est interdit aux rive- « rains de pratiquer, sans autorisation préalable,

« des excavations dans une zone de largeur égale à « la hauteur verticale du remblai, mesurée à partir « du pied du talus.

« Cette autorisation ne pourra être accordée sans « que les concessionnaires ou fermiers de l'exploi- « tation du chemin de fer aient été entendus ou dû- « ment appelés. » (Voy. art. 6.)

L'art. 3 a en vue l'exploitation des mines, minières, tourbières, carrières et sablières ; l'art. 6 trace une règle générale.

305. — « Il est défendu, par l'art. 7, d'établir à une « distance de moins de vingt mètres d'un chemin de « fer desservi par des machines à feu, des couver- « tures en chaume, des meules de paille et de foin et « autres dépôts de matières inflammables.

« Cette prohibition ne s'étend pas aux dépôts de « récoltes faits seulement pour le temps de la mois- « son. »

M. Duvergier (vol. 1845, p. 301) fait remarquer que la prohibition de l'art. 7 est absolue et ne peut être levée par l'administration, comme celle qui est contenue dans l'art. 8. « Cette observation, dit M. Jous- « selin (*loc. cit.*, p. 392), ne doit s'entendre que des « autorisations qui seraient demandées aux préfets, « car on verra bientôt que, d'après l'art. 9, les dis- « tances déterminées par les articles précédents peu- « vent être diminuées en vertu d'arrêtés du gouver- « nement rendus après enquêtes. »

S'il est interdit d'établir à nouveau une couverture en chaume ou de la reconstruire en entier, de créer dans la zone prohibée, un dépôt de bois de chauffage ou de construction, il est au contraire permis d'en-

tretenir une couverture en chaume existante (voy. décr. 16 mars 1859, Hue ; 31 janvier 1866, Junca), de conserver un chantier, un dépôt de fagots à la condition de n'en point changer l'emplacement (voy. décr. 1er sept. 1860, Guiraud). La suppression ne pourrait avoir lieu que moyennant une indemnité (voy. décr. 31 mars 1865, Navet).

306. — « Dans une distance de moins de cinq mètres « d'un chemin de fer, aucun dépôt de pierres, ou « objets non inflammables, ne peut être établi sans « l'autorisation préalable du préfet.

« Cette autorisation est toujours révocable.

« L'autorisation n'est pas nécessaire :

« 1° Pour former dans les localités où le chemin « de fer est en remblai des dépôts de matières non « inflammables, dont la hauteur n'excède pas celle « du remblai du chemin ;

« 2° Pour former des dépôts temporaires d'engrais « et autres objets nécessaires à la culture des terres. » (Voy. L. 15 juillet 1845, art. 8.)

307. — « Lorsque la sûreté publique, la conserva- « tion du chemin et la disposition des lieux le per- « mettront, les distances déterminées par les articles « précédents pourront être diminuées en vertu de « décrets impériaux rendus après enquêtes. » (Voy. *ibid.*, art. 9.)

308. — Enfin, pour donner toute satisfaction à l'intérêt public, l'art. 10 ajoute : « Si hors des cas « d'urgence prévus par la loi des 16-24 août 1790, la « sûreté publique ou la conservation du chemin de « fer l'exige, l'administration pourra faire supprimer, « moyennant une juste indemnité, les constructions,

« plantations, excavations, couvertures en chaume,
« amas de matériaux combustibles ou autres, exis-
« tant dans les zones ci-dessus spécifiées, lors de
« l'établissement d'un chemin de fer.

« L'indemnité sera réglée pour la suppression des
« constructions, conformément aux titres IV et sui-
« vants de la loi du 3 mai 1841, et, pour tous les
« autres cas, conformément à la loi du 16 septembre
« 1807. »

Cela revient à dire que, toutes les fois qu'il y aura *expropriation*, la loi du 3 mai 1841 sera appliquée, et que l'indemnité sera réglée d'après les formes que cette loi prescrit; que lorsqu'il n'y aura lieu qu'au paiement d'un *simple dommage*, ce sera la loi du 16 septembre 1807 qui devra être suivie (1).

309. — Les prescriptions que nous venons de parcourir ont leur sanction dans la loi même qui les édicte.

En déclarant, par son art. 1er, que les chemins de fer construits ou concédés par l'Etat font partie de la grande voirie, la loi du 15 juillet 1845 s'était, implicitement, approprié les dispositions de la loi du 29 floréal an X, qui veut que les contraventions aux lois et réglements de grande voirie soient constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative, et qui organise toute cette matière. Mais elle a tenu à s'en expliquer formellement : « Les contraventions aux
« dispositions du présent titre, porte l'art. 11, seront
« constatées, poursuivies et réprimées comme en
« matière de grande voirie. »

(1) Nous établirons dans le chapitre qui sera consacré à l'expropriation la distinction entre le cas où il y a *expropriation* et celui où l'on ne souffre qu'un *dommage*.

310. — Nous retrouvons, d'ailleurs, ici le principe fondamental que les chemins de fer font partie du domaine public, et que les droits des compagnies ne vont point au-delà de la perception des péages et prix de transport.

On a jugé qu'un fait constitutif de contravention ne pouvait être justifié par une permission ou une concession émanée de la compagnie. (Voy. décret 29 mars 1851, Chabanne et Drevet.) L'administration seule a la garde des choses du domaine public et, partant, du chemin de fer et de ses dépendances. (Voy. décr. 22 juillet 1848, min. des trav. publ.)

D'un autre côté, le conseil d'Etat refuse aux compagnies l'action à fin de répression des contraventions. (Voy. décr. 12 janv. 1850, comp. du chemin de fer de Rouen au Havre ; 24 janv. 1861, Dupont) (1).

311. — Quant à la constatation des contraventions, elle est réglée par l'art. 23 de la loi.

D'après cet article, les contraventions peuvent être constatées par des procès-verbaux dressés concurremment par les officiers de police judiciaire, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, les conducteurs, gardes-mines, agents de surveillance et gardes nommés ou agréés par l'administration et dûment assermentés. (Voy. décr. 7 avril 1864, chemin de fer de l'Ouest.)

(1) Certaines compagnies, les compagnies concessionnaires de canaux par exemple, ne sont admises à poursuivre les contraventions devant les conseils de préfecture, qu'en vertu d'une délégation de l'action publique qui ne se rencontre pas dans la loi de 1845. (Voir, pour les canaux d'Orléans et du Loing, le décret du 22 février 1813, art. 67.)

312. — Un arrêté du chef du pouvoir exécutif, en date du 29 juillet 1848, a institué des commissaires et sous-commissaires de surveillance administrative chargés d'assurer, sous la direction des ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, l'exécution des réglements sur la police et l'exploitation des chemins de fer. Une loi des 27 févr.-6 mars 1850 a régularisé cette institution ; elle attribue les nominations au ministre des travaux publics (1).

313. — Les commissaires et sous-commissaires ont, pour la constatation des crimes, délits et contraventions commis dans l'enceinte des chemins de fer et de leurs dépendances, les pouvoirs d'officiers de police judiciaire. (Voy. L. 27 février 1850.)

Ils sont, en cette qualité, sous la surveillance du procureur impérial, et lui adressent directement leurs procès-verbaux. Néanmoins ils adressent aux ingénieurs, sous les ordres desquels ils continuent à exercer leurs fonctions, les procès-verbaux qui constatent les contraventions aux réglements de voirie, et, en double original, aux procureurs impériaux et aux ingénieurs, ceux qui constatent des infractions aux réglements de l'exploitation. Dans la huitaine du jour où ils ont reçu les procès-verbaux constatant des infractions aux réglements de l'exploitation, les ingénieurs transmettent au procureur impérial leurs observations sur ces procès-verbaux. Dans le même délai ils transmettent au préfet les procès-verbaux

(1) Un décret du 1er septembre 1851 voulait que le choix du ministre ne pût se faire que sur une liste de candidats désignés au concours ; mais il a été abrogé par un autre décret du 22 mars 1852.

qui ont été dressés pour contravention à la grande voirie. (Voy. *ibid.*, art. 4.)

Les procès-verbaux font foi, pour les contraventions et les délits qu'ils ont pour but de constater, jusqu'à preuve contraire. Inutile de faire remarquer qu'il en serait autrement des procès-verbaux constatant des crimes : ils ne constituent que des éléments d'instruction.

314. — En général, les officiers de police n'ont le droit d'instrumenter que dans l'étendue du ressort du tribunal près duquel ils sont assermentés. Pour les contraventions à constater sur les chemins de fer, où le déplacement de ces officiers de police est toujours facile et souvent nécessaire, on a voulu les dispenser de prêter un nouveau serment toutes les fois qu'ils sortiraient du ressort de ce tribunal. L'art. 23 de la loi du 15 juillet 1845, dit en effet : « Au moyen « du serment prêté devant le tribunal de première « instance de leur domicile, les agents de surveillance « de l'administration et des concessionnaires ou fer- « miers, pourront verbaliser sur toute la ligne du « chemin de fer auquel ils seront attachés. »

Il résulte, toutefois, des explications données lors de la discussion de cette disposition de l'art. 23, que le serment prêté au tribunal du domicile de l'agent devra être enregistré au greffe de chaque tribunal dont le territoire sera traversé par le chemin de fer. Telle est la disposition de la loi belge à laquelle notre législation a fait emprunt sur ce point.

315. — « Les procès-verbaux dressés par des agents « de surveillance et gardes assermentés doivent être

« affirmés, dans les trois jours, à peine de nullité, « devant le juge de paix ou le maire, soit du lieu du « délit ou de la contravention, soit de la résidence de « l'agent. » (Voy. L. 15 juillet 1845, art. 24.)

« Toute attaque, toute résistance avec violence et « voies de fait envers les agents des chemins de fer, « dans l'exercice de leurs fonctions, sera punie des « peines appliquées à la rébellion, suivant les dis- « tinctions faites par le Code pénal. » (V. L. 15 juillet 1845, art. 25.)

316. — « Les contraventions aux dispositions du « titre Ier de la loi du 15 juillet 1845, dit l'art. 11 de « cette loi, seront punies d'une amende de 16 à 300 fr. « sans préjudice, s'il y a lieu, des peines portées au « Code pénal et au titre III de la présente loi. Les « contrevenants seront, en outre, condamnés à sup- « primer, dans le délai déterminé par l'arrêté du « conseil de préfecture, les excavations, couvertures, « meules ou dépôts faits contrairement aux disposi- « tions précédentes.

« A défaut, par eux, de satisfaire à cette condam- « nation dans le délai fixé, la suppression aura lieu « d'office, et le montant de la dépense sera recouvré « contre eux par voie de contrainte, comme en ma- « tière de contributions publiques. »

On remarquera qu'il n'est pas ici expressément question des *constructions* et *plantations*, mais il ne faut pas en conclure que le conseil de préfecture ne pourrait en ordonner la destruction ; la loi spéciale n'avait point à s'en occuper ; ce pouvoir pour le conseil de préfecture est de droit commun en matière d'alignements et d'anticipations sur les voies publiques.

317. — Un même fait peut être, à la fois, punissable comme constitutif d'un délit réprimé par le Code pénal et comme constitutif d'une contravention à la police des chemins de fer. Les deux actions pourront-elles être cumulativement exercées ? Le conseil d'Etat s'est prononcé pour l'affirmative. Il a décidé que les poursuites devant les tribunaux correctionnels ne faisaient pas obstacle à la juridiction du conseil de préfecture. (Voy. décr. 9 août 1851, Ajasson de Grandsagne.)

318. — A ne consulter que le sens littéral, la pénalité fixée par l'art. 11 serait applicable à toutes les contraventions en matière de police de chemins de fer. Cependant, l'art. 2 de la loi déclare expressément que les faits qu'il spécifie seront régis par les lois et réglements de voirie ; d'un autre côté, la pensée du législateur n'a certainement pas été de déroger à la législation de la voirie pour l'énerver ; ce n'est que pour la compléter par un surcroît de précautions, qu'il a pris la parole. La sanction pénale qu'il a établie n'est donc faite, dans ce qu'elle a de particulier, que pour les prescriptions nouvelles ; tout ce qui est réglement ancien a sa sanction dans ces mêmes réglements. La distinction est importante pour le taux de l'amende ; car les réglements de grande voirie l'élèvent souvent bien au-dessus de 300 francs.

319. — La loi, dans les dispositions que nous avons examinées jusqu'ici, n'envisage que les tiers. Il nous reste à faire connaître les dispositions prises contre les concessionnaires eux-mêmes. Elles sont contenues dans les articles suivants :

« Art. 12. Lorsque le concessionnaire ou le fermier

« de l'exploitation d'un chemin de fer contreviendra « aux clauses du cahier des charges, ou aux décisions « rendues en exécution de ces clauses, en ce qui con- « cerne le service de la navigation, la viabilité des « routes royales, départementales et vicinales, ou le « libre écoulement des eaux, procès-verbal sera « dressé de la contravention, soit par les ingénieurs « des ponts et chaussées ou des mines, soit par les « conducteurs, gardes-mines et piqueurs, dûment « assermentés.

« Art. 13. Les procès-verbaux, dans les quinze jours « de leur date, seront notifiés administrativement au « domicile élu par le concessionnaire ou le fermier, « à la diligence du préfet. et transmis dans le même « délai, au conseil de préfecture du *lieu de la contra-* « *vention*.

« Art. 14. Les contraventions prévues à l'art. 12 « seront punies d'une amende de 300 fr. à 3,000 fr.

« Art. 15. L'administration pourra, d'ailleurs, « prendre immédiatement toutes mesures provisoires « pour faire cesser le dommage, ainsi qu'il est pro- « cédé en matière de grande voirie. Les frais qu'en- « traînera l'exécution de ces mesures seront recou- « vrés, contre le concessionnaire ou fermier, par voie « de contrainte, comme en matière de contributions « publiques. »

320. — Enfin nous avons, pour terminer, à reproduire l'art. 22 qui emprunte au droit commun le principe formulé dans l'art. 1384 du Code civil. Il statue en ces termes :

« Les concessionnaires ou fermiers d'un chemin de « fer seront responsables, soit envers l'Etat, soit

« envers les particuliers, du dommage causé par les « administrateurs, directeurs ou employés à un titre « quelconque au service de l'exploitation du chemin « de fer.

« L'Etat sera soumis à la même responsabilité « envers les particuliers, si le chemin de fer est « exploité à ses frais et pour son compte. »

CHAPITRE CINQUIÈME.

DES CHEMINS VICINAUX.

Préliminaires.

321. — Obligation pour les communes d'entretenir les chemins qui leur sont nécessaires.
322. — Les chemins vicinaux profitent seuls du bénéfice de la loi de 1836.
323. — Développement de ces voies de communication, sous l'impulsion donnée par le législateur.
324. — Distinction des chemins vicinaux et des rues et chemins ruraux.
325. — Diverses classes de chemins vicinaux.

321. — Les lois des 6 octobre 1791, 15 frimaire an II et 11 frimaire an VIII ont mis au nombre des charges de l'association communale l'obligation d'entretenir et de réparer les chemins nécessaires aux communes pour la circulation dans leur intérieur, ou pour la communication entre elles. Le principe proclamé, il

restait à en organiser l'application : c'était l'œuvre difficile. Vainement l'administration s'arma-t-elle, pour l'accomplir, de toute l'autorité que lui prêtait le régime impérial. Ses efforts sont demeurés impuissants, et le remède, ainsi qu'il arrive bien souvent, n'a pu naître que de l'excès du mal. Les chemins à l'usage des communes sont tombés dans un tel état de dégradation que le pouvoir législatif a dû intervenir et pourvoir à leur réparation et à leur entretien par des dispositions dont l'ensemble forme une législation complète et mérite de prendre place au rang des institutions du pays.

322. — Cette législation, formulée par les lois des 28 juillet 1824, 21 mai 1836 et 8 juin 1864, a pour base la limitation du nombre des chemins admis à participer aux ressources mises à la disposition des communes. On a distingué ceux qui tirent une certaine importance de leur fréquentation par la généralité des habitants, on leur a affecté la qualification de *chemins vicinaux*, et on a posé en principe que ces chemins profiteraient seuls du bénéfice de la loi. Les règles que nous nous proposons d'exposer ne concernent donc point l'ensemble des voies de communication nécessaires aux communes, elles n'ont trait qu'aux *chemins vicinaux*.

323. — Pour bien faire apprécier l'importance des chemins vicinaux et de la législation qui les régit, il n'est pas sans intérêt de signaler le prodigieux développement qu'avait pris le service vicinal, quelques années seulement après la promulgation de la loi de 1836. Il n'entre pas dans notre plan, sans doute, de faire de la statistique ; on nous permettra, cependant,

de citer ici quelques documents administratifs empruntés à un excellent travail du regrettable M. Herman, que nous aurons souvent l'occasion de consulter.

« Les ressources créées pendant les cinq années écoulées de 1837 à 1841, se sont élevées ensemble à plus de 236 millions, dont 109 millions en prestations en nature, et 127 millions en argent. Une augmentation constante a eu lieu dans le chiffre de ces ressources : car de 44 millions en 1837, il s'est élevé à plus de 53 millions en 1841.

« Sur cette masse de produits, plus de 132 millions avaient été réservés aux chemins vicinaux de petite communication ; et si, on ne peut se le dissimuler, cette partie du service laisse encore à désirer dans un grand nombre de départements, il en était déjà au moins la moitié, où elle avait été organisée d'une manière satisfaisante, et où ces voies publiques recevaient de notables améliorations.

« Les chemins vicinaux de grande communication classés jusques et y compris le service de 1841, présentaient un développement d'environ 53,000 kilomètres, et pour apprécier ce chiffre, il suffit de se rappeler que nos routes royales n'ont qu'un parcours de 35,000 kilomètres, et nos routes départementales un parcours de 37,000 kilomètres. Environ 104 millions de ressources avaient été affectés, en cinq années, à la construction de ces lignes vicinales, et à la fin de 1841, une longueur d'environ 17,000 kilomètres, ou près d'un tiers était complétement achevée.

« Presque partout ces chemins rivalisent avec les routes départementales pour l'exécution et l'entretien, bien que la dépense faite soit généralement fort

au-dessous de celle qu'entraîne la construction des routes départementales.

« Il est des départements où cette différence est de moitié à l'avantage des chemins vicinaux de grande communication. Quant à l'importance de la création de ces voies publiques, il suffit de dire qu'il est tels cantons où jamais les transports ne s'étaient faits qu'à dos de mulets, et qui sont aujourd'hui percés de lignes carrossables, fréquentées non pas seulement par le roulage, mais sur lesquelles se sont établis des services de messageries, et pour lesquelles on sollicite l'établissement de relais de poste.

« Là même où il n'y a pas eu création de lignes nouvelles, là où l'administration s'est bornée à améliorer les chemins existants, la facilité des transports est devenue telle, que le prix en a baissé d'un tiers, souvent même de moitié ; et comme pour les matières encombrantes, pour les produits du sol, la dépense du transport au lieu du marché forme une partie considérable de leur valeur, l'économie obtenue a augmenté dans une forte proportion le revenu des propriétés territoriales. Quelques années encore de sacrifices et d'efforts, quelques années de paix extérieure et de calme intérieur, et la face du pays aura complétement changé sous le rapport de ses voies de communication secondaires. Il sera doté partout de chemins vicinaux sans lesquels nos routes, nos canaux, nos chemins de fer ne rempliraient qu'incomplétement leur destination ; car pour arriver aux routes, aux canaux, aux chemins de fer, les produits du sol et de nos établissements industriels doivent parcourir d'abord les chemins vicinaux dont l'état

d'entretien exerce la plus grande influence sur le prix du transport. »

Depuis l'époque où écrivait M. Herman, le progrès ne s'est point ralenti : un rapport présenté au Corps législatif le 3 mai 1864 constate que pendant les vingt-cinq années qui ont suivi la promulgation de la loi de 1836, il a été construit 66,000 kilomètres de chemins de grande communication, 38,000 kilomètres de chemins d'intérêt commun et 116,000 kilomètres de chemins vicinaux ordinaires.

Mais il est de la nature de semblables progrès d'éveiller de nouveaux désirs et de reculer la limite des aspirations ; le chef de l'État le constatait dans une lettre insérée au *Moniteur* du 15 août 1867, en appelant les grands pouvoirs de l'État à concourir par des mesures énergiques au développement et, s'il se peut, à l'achèvement des chemins vicinaux.

D'après les résultats atteints, comme d'après les efforts jugés encore nécessaires, on peut se faire une idée, de la place importante qu'occupe dans notre législation le service des chemins vicinaux.

Nous nous occuperons successivement de leur établissement, de leur entretien et de leur conservation. Mais avant d'entrer dans notre sujet, il convient d'arrêter un instant l'attention sur les limites qui le circonscrivent et de montrer quelles sont les différences qui existent entre les chemins vicinaux et les autres voies de communication.

324. — Les réglements qui ont pour objet la voirie urbaine ont, de tout temps embrassé non-seulement les rues des villes, mais encore celles des bourgs et villages. Et tandis que les mesures législatives et ré-

glementaires qui ont pourvu aux intérêts de la grande voirie, ont retiré du domaine de la voirie urbaine et placé sous l'empire des prescriptions qu'elles renferment, les rues formant le prolongement de routes impériales ou départementales, la loi sur la voirie vicinale avait gardé le silence le plus absolu. Nous verrons plus bas qu'une loi du 8 juin 1864 a statué sur ce point ; mais comme elle subordonne à l'accomplissement de certaines formalités l'incorporation des rues aux chemins vicinaux qu'elles prolongent, il en résulte que même encore aujourd'hui, toutes les fois que ces formalités n'ont pas été accomplies, les rues des villes, bourgs et villages, fussent-elles la prolongation de chemins vicinaux, ne sauraient être confondues avec eux. De nombreuses ordonnances, qui ont consacré cette distinction antérieurement à la loi de 1836, conservent encore aujourd'hui toute leur autorité comme précédents. Elles ont jugé que les rues et places des villes, bourgs et villages qui ne faisaient point partie de routes impériales ou départementales devaient rester étrangères à la juridiction des conseils de préfecture, par le motif que la loi du 29 floréal an X ne renvoie au jugement de ces conseils que les contraventions en matière de grande voirie, et que la loi du 6 ventôse an XIII ne leur donne elle-même compétence qu'en ce qui concerne les chemins vicinaux. (Voy. ord. 27 avril 1825, veuve Blanchet ; et dans le même sens, ord 30 juillet 1817, Aumeunier ; 28 janvier 1820, Conard ; 11 fév. 1820, Caron.)

La différence de juridiction, quant à la répression des usurpations, n'est point, au surplus, la seule

qu'entraîne la distinction établie par la loi entre les chemins vicinaux et les rues ; celles qui ont trait à la fixation de la largeur, à l'élargissement et à l'entretien de ces deux espèces de voies publiques ne sont pas moins essentielles.

Pour les chemins vicinaux, ainsi que nous le dirons bientôt, la largeur est fixée par un arrêté du préfet qui, alors même qu'il l'augmente aux dépens des propriétés riveraines, attribue *immédiatement et définitivement* au chemin le sol compris dans les limites qu'il détermine. L'entretien de ces mêmes chemins est assuré par un système combiné de manière à ménager à cet effet des ressources extraordinaires.

Pour les rues, la largeur et l'alignement, ainsi qu'il sera expliqué dans le chapitre relatif à la voirie, doivent être fixés conformément aux dispositions de l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807. S'il y a lieu de procéder à l'élargissement, on l'obtient au fur et à mesure des démolitions, ou bien en cas d'urgence, on est réduit à recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Quant à l'entretien, les communes ne sauraient disposer pour y pourvoir ni des prestations, ni des centimes spéciaux affectés aux chemins vicinaux.

Dans le sein des villes, il est naturel de présumer qu'une voie publique appartient à la catégorie des rues. Mais à l'extrémité des faubourgs et dans les bourgs ou villages, cette question de fait est souvent fort délicate à décider. On a, d'ailleurs, à regretter que les pouvoirs législatif et réglementaire n'aient indiqué aucun des caractères de nature à servir de base à la distinction. La raison, le seul guide à suivre,

enseigne que c'est à la destination que la voie publique tient de l'usage qu'il faut s'attacher pour sortir du doute, et que c'est par l'état des lieux que cet usage peut se révéler. « Si par exemple, disait M. le « ministre de l'intérieur, dans une lettre adressée au « préfet de la Seine pour lui annoncer la réformation « d'un arrêté pris par ce dernier pour classer le quai « de Bercy comme chemin vicinal, l'existence de « quelques maisons placées de loin en loin le long « d'une voie publique située en rase campagne ne « peut pas faire perdre à cette voie le caractère de « chemin vicinal, il faut bien reconnaître qu'une « voie publique qui, sur une certaine longueur, serait « bordée des deux côtés de maisons contiguës ou « presque contiguës ; il faut reconnaitre, dis-je, « que cette voie serait évidemment une rue et que ce « serait mal juger que de la déclarer chemin vi- « cinal. (1). »

Cette distinction est aussi celle proposée dans la circulaire du 24 juin 1836, rédigée pour l'exécution de la loi du 21 mai.

« Je reconnais, dit le ministre, en s'adressant aux préfets, qu'il pourra, dans certains cas, y avoir quelque incertitude sur le point précis où finit le chemin vicinal et où il commence. Mais vous sentirez qu'il ne peut être question ici d'une interprétation judaïque de la loi, et que c'est surtout son esprit qu'il faut consulter. Il est bien évident que trois ou quatre habitations séparées dans les champs le long d'un

(1) Cette lettre est, en partie, reproduite dans l'analyse que présente le recueil de M. Lebon, de l'affaire à laquelle elle se rapporte. (Voy. ord. 24 juin 1840, Ve Antoine.)

chemin, ne peuvent donner à ce chemin le caractère d'une rue. Mais aussi, toutes les fois qu'il y aura ensemble un certain nombre d'habitations agglomérées les voies de communication qui servent à leurs habitants, sont des rues et non des chemins vicinaux. (V. circ. minist. sur l'art. 1er de la loi du 21 mai 1836.)

Cette doctrine enfin est celle qui a été exprimée par le rapporteur de la loi du 8 juin 1864, et le conseil d'État paraît l'avoir consacrée en jugeant que la circonstance qu'un chemin est bordé de murs et de maisons suffit pour le faire considérer comme dépendant, à titre de rue, de la voirie urbaine. (Voy. ord. 23 janvier 1820, Conard.) Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une commune dotée d'un plan général d'alignement, on conçoit que l'existence de constructions le long d'une voie publique est impuissante à suppléer au silence de l'acte administratif qui renferme la nomenclature officielle des rues de la commune. (Voy. décr. 27 décembre 1865, Colson.)

Les chemins publics à l'usage des communes, ne prennent pas tous le rang de chemins vicinaux. L'esprit de la législation est, au contraire, de restreindre cette qualification et toutes les prérogatives attribuées aux voies de communication auxquelles elle s'applique, aux chemins les plus fréquentés. La distinction entre les chemins vicinaux et les autres chemins de la commune n'offre, d'ailleurs aucune difficulté ; la loi est ici aussi claire que positive. Le caractère vicinal n'existe qu'en vertu d'une déclaration de l'autorité administrative ; tous les chemins qui n'ont point été *classés* par un arrêté préfectoral

comme vicinaux se trouvent virtuellement relégués en dehors de cette catégorie. Nous leur réservons la dénomination de chemins *ruraux*.

325. — La loi du 21 mai 1836, tout en ne divisant les chemins vicinaux qu'en chemins vicinaux ordinaires et chemins de grande communication, mentionnait dans son article 6 les chemins vicinaux *intéressant plusieurs communes* et contenait ainsi en germe une division que la pratique a adoptée et que la loi du 18 juillet 1866 (art. 7) a consacrée. Nous aurons donc à traiter des chemins vicinaux ordinaires, des chemins vicinaux de grande communication et des chemins vicinaux d'intérêt commun ; les premiers nous fourniront l'occasion d'exposer les principes de la matière ; nous parlerons ensuite, dans un article distinct, des règles spéciales aux deux autres classes.

Art. 1. — Établissement des chemins vicinaux.

326. — Attributions faites à l'autorité administrative pour l'établissement des chemins vicinaux. — Division.

326. — Aux termes de la loi du 21 mai 1836, les communes ne sont tenues d'entretenir que les chemins vicinaux *légalement reconnus* ; c'est seulement sur les chemins dont le caractère vicinal a été constaté par un acte de l'autorité supérieure que les citoyens peuvent être valablement requis de porter le travail personnel, la prestation en nature que la loi, ainsi que nous le verrons, leur impose.

Déjà la reconnaissance légale des chemins vicinaux avait été prescrite par des lois plus anciennes, et dans un autre système. Les lois des 6 octobre 1791

et 9 ventôse an XIII enjoignaient à l'administration de rechercher quels étaient, pour chaque commune, les chemins vicinaux, de reconnaître leurs anciennes limites et d'en faire dresser le tableau, avec l'indication de leur largeur suivant les localités. On a donc, pour la plupart des départements, dans le résultat de cette opération le titre qui donne aux anciennes voies vicinales le caractère exigé par la législation nouvelle. Cependant, il est quelques départements où le classement s'est fait d'une manière incomplète et où l'on peut avoir, encore aujourd'hui, à effectuer la recherche ordonnée par la loi du 9 ventôse, et à dresser ou à rectifier le tableau des chemins vicinaux d'une commune en exécution de cette loi. L'autorité administrative tient, en outre, des lois nouvelles la mission, soit de classer les chemins que leur utilité présente doit faire mettre au nombre des chemins vicinaux, soit de faire ouvrir des chemins vicinaux au travers des héritages privés, soit enfin de retirer de la classe des chemins vicinaux ceux qui ont perdu le degré d'importance qui les y avait fait entrer.

Il faut indiquer le mode de procéder dans chacune de ces circonstances.

§ 1er. — Du classement des chemins vicinaux.

327. — Tout intéressé peut provoquer le classement.
328. — Instruction préalable.
329. — L'arrêté de classement fixe la direction et la largeur du chemin.
330. — Du recours contre ces arrêtés.
331. — Le classement ne peut s'appliquer qu'à un chemin public déjà ouvert.
332. — Classement des rues des bourgs et villages.

333. — Le classement met le public en jouissance du chemin dans toute la largeur qui lui est reconnue.
334. — Les formes ordinaires de l'expropriation doivent être suivies pour les terrains couverts de constructions.
335. — L'obligation du paiement préalable de l'indemnité n'est applicable qu'à ces terrains.
336. — Des exceptions tirées soit du droit de propriété, soit du droit d'obtenir paiement préalable de l'indemnité.
337. — Du principe que le sol attribué au chemin vicinal ne peut être l'objet d'une action possessoire.
338. — Suite. — La règle n'est pas absolue.
339. — Point de départ du délai pour l'exercice de l'action possessoire.
340. — Du réglement de l'indemnité.
341. — De l'autorisation de plaider pour les communes, en matière de réglement d'indemnité.
342 — Prescription de deux ans établie par l'art. 18 de la loi de 1836.
343. — Distinction entre l'indemnité pour une dépossession et celle pour préjudice résultant de travaux de réparation.
344. — Reconnaissance de l'état de vicinalité d'un chemin non encore classé comme vicinal. — Recours.
345. — L'interprétation des arrêtés de classement appartient aux préfets.

327. — Le maire de la commune sur laquelle un chemin est situé ; les maires des communes limitrophes aux communications desquelles ce chemin serait nécessaire, et même tout propriétaire intéressé peuvent provoquer le classement d'un chemin existant au nombre des chemins vicinaux. La demande est adressée au préfet, à qui il appartient d'apprécier les besoins de la circulation et d'y pourvoir. (L. 28 juillet 1824, art. 1er.)

328. — Une circulaire en forme de projet de réglement du 21 juillet 1854, que nous aurons

souvent occasion de citer, a déterminé les formalités dont seraient précédés les arrêtés préfectoraux portant classement. Un agent voyer est d'abord chargé de reconnaître, conjointement avec le maire, le chemin qu'il s'agit de classer. Il est dressé de cette reconnaissance un procès-verbal contenant tous les renseignements utiles sur la direction, la largeur, l'importance du chemin, la propriété du sol, etc. Ce procès-verbal est déposé à la mairie pendant un mois ; les habitants sont invités par publications et affiches à en prendre connaissance et à présenter leurs réclamations et observations.

A l'expiration du délai de dépôt, le conseil municipal est appelé à émettre son avis tant sur le classement du chemin que sur sa largeur et sur les réclamations qui se sont produites. La délibération n'est d'ailleurs soumise à aucune règle particulière ; le conseil n'est pas tenu notamment d'entendre les propriétaires opposants (Voy. ord. 11 janvier 1837, Jousselin.)

Après l'accomplissement de ces formalités, le sous-préfet transmet à la préfecture, avec son avis motivé, la délibération du conseil municipal et toutes les pièces à l'appui ; enfin, le préfet, s'il en est besoin, fait procéder à des enquêtes et visites de lieux et, lorsqu'il est suffisamment éclairé, il prononce par un arrêté sur la demande et sur les oppositions dont elle a fait l'objet (1).

(1) Le préfet n'est pas lié par l'avis du conseil municipal, en ce sens qu'il ne puisse prononcer le classement contrairement au vœu de ce conseil. L'avis demandé ne doit être pris qu'à titre

Des diverses formalités ainsi prévues la délibération du conseil municipal est la seule dont l'omission entraine la nullité de l'arrêté de classement; l'art. 1er de la loi du 28 juillet 1824 exige que le conseil municipal soit consulté avant qu'une charge nouvelle ne soit imposée à la commune (Voy. ord. 17 août 1836, Couderc; 19 avril 1837, Asquié.) Les publications et affiches ne sont pas prescrites à peine de nullité, mais le conseil d'État, en refusant de prononcer cette sanction rigoureuse, n'a jamais manqué de déclarer en même temps que c'était là une mesure de convenance vis-à-vis des tiers. (Voy ord. 17 août 1836, Couderc.)

329. — En même temps qu'il prononce le classement du chemin, l'arrêté pour être complet et produire ses effets, doit fixer sa direction et sa largeur. Quelquefois même, il arrive que, l'existence du chemin étant reconnue ou constatée par son inscription au tableau, il n'y a de contestation possible que sur la direction ou la largeur et que, dès lors, l'acte préfectoral ne s'explique que sur cette question et porte simplement que tel chemin vicinal a telle direction ou telle largeur.

Aux termes de la loi du 9 ventôse, les chemins dont on reconnaissait la vicinalité devaient conserver leurs anciennes limites, quelle qu'en fût l'étendue; mais pour le cas où l'intérêt public commandait de l'augmenter, il était interdit de leur assigner une largeur de plus de six mètres. La loi de 1836 a laissé à

d'élément d'instruction; il est simplement destiné à éclairer l'action administrative. (Voy. ord. 9 décembre 1845, commune de Cérences.)

l'administration une bien plus grande latitude ; elle n'a d'autre règle à consulter que l'exigence des localités, et est parfaitement libre de réduire au-dessous ou de porter au delà de six mètres la largeur des chemins vicinaux. (Voy. la discussion sur l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836.)

Cette liberté, toutefois, aurait ses dangers si l'administration ne se prémunissait pas contre certains entraînements en se traçant à elle-même une règle, au moins sous le rapport du maximum de largeur à donner aux chemins. L'art. 21 de la loi de 1836 a voulu que le réglement rédigé dans chaque département déterminât une fois pour toutes, le maximum de largeur et cette détermination approuvée par le ministre, est devenue obligatoire pour le préfet et le ministre lui-même, en sorte que l'approbation ministérielle ne couvrirait pas la nullité d'un arrêté préfectoral attribuant à un chemin vicinal une largeur supérieure. (Voy. décr. 28 décembre 1854, Jousselin.)

Les réglements particuliers stipulent en général que dans les cas où pour satisfaire aux besoins de la circulation ou pour faciliter l'entrée des villes, bourgs et villages, il y aurait nécessité de dépasser les limites du maximum, l'excédant de largeur sera déterminé par le préfet, sur la proposition de l'agent-voyer, après délibération du conseil municipal, et sur l'avis du maire et du sous-préfet ; le conseil d'État a attaché la peine de nullité à l'inobservation de ces formalités. (Voy. décr. 24 janvier 1861, Devin.)

330. — Pour apprécier exactement les effets des arrêtés de classement, il importe de distinguer leurs

effets vis-à-vis des communes de ceux qui regardent les tiers.

Vis-à-vis des communes, la demande peut être rejetée par deux motifs. Ou bien le préfet déclare simplement que le chemin n'a pas assez d'importance ; et, dans ce cas, son arrêté ne préjuge ni la question de propriété du sol, ni celle de l'existence du chemin comme chemin communal ; il ne tranche qu'une question d'utilité de la compétence exclusive de l'autorité administrative ; le conseil d'État, par conséquent, se refuserait à admettre le recours par la voie contentieuse ; la réformation de l'arrêté ne peut être sollicitée que du ministre de l'intérieur. (Voy. ord. 18 juillet 1838, commune de Vertheuil ; 16 juin 1841, ville de Châteaudun, et 23 décembre 1842, Barre et consorts.) Ou bien le refus est fondé sur ce que le chemin prétendu vicinal n'existe pas en nature de chemin public ; et alors les droits que la commune peut tenir soit d'un droit de propriété positif, soit d'un long usage, se trouvent méconnus, il y a décision entre elle et des tiers ; le recours devra, sans doute, se porter d'abord devant le ministre de l'intérieur, mais la décision ministérielle sera susceptible d'être déférée au conseil d'État.

Ces deux hypothèses n'ont trait qu'au rejet de la demande. Dans le cas contraire, celui où la demande a été accueillie, il n'y a pas de difficulté possible ; car tout arrêté portant classement d'un chemin, ne tranche jamais, au profit de la commune, qu'une question d'utilité du domaine exclusif de l'administration.

Passons à ce qui regarde les tiers.

« L'arrêté portant reconnaissance et fixation de la « largeur d'un chemin vicinal attribue définitivement « au chemin le sol compris dans les limites qu'il dé- « termine. Le droit des propriétaires riverains se « résout en une indemnité. » (Voy. art. 15 de la loi du 21 mai 1836.) On voit, par cette disposition, que l'arrêté ne préjuge pas les droits de propriété qui peuvent appartenir aux tiers, qu'il ne forme nul obstacle à ce qu'ils les invoquent et les fassent, au besoin, déclarer par les tribunaux ; mais on voit aussi qu'il porte, néanmoins, à ces droits une vive atteinte, une grave modification, puisqu'il les résout en un droit à une indemnité ; il est donc juste d'accorder aux tiers la garantie du recours par la voie contentieuse. Quels moyens invoqueront-ils? La reconnaissance d'un chemin vicinal suppose deux faits : le premier que la commune était propriétaire du sol du chemin, le second que ce chemin, en raison de son importance, devait être considéré comme vicinal; les tiers pourront-ils contester l'un et l'autre de ces deux faits, devant le ministre et, en second lieu, devant le conseil d'État ? Quant à la propriété du chemin et à la possession du sol par la commune, nul doute que les particuliers ne soient en droit de les dénier et de soutenir, par exemple, que la commune n'a jamais eu ni propriété ni jouissance réelles, et que les actes dont elle se prévaut à cet égard ne sont que des actes de tolérance. (Voy. ord. du 23 août 1838, Martin Barmont ; décr. 27 février 1862, Massé ; 25 février 1864, Grellier.) Il est bien manifeste, en effet, que c'est là une question qui touche les droits privés et qui, de sa nature, appelle une décision ju-

ridique. Quant à l'utilité du chemin, quant à l'intérêt de la commune à le voir placer au nombre de ses chemins vicinaux, c'est là un fait dont l'administration est seule juge, les particuliers n'ont point à s'en préoccuper, il restera complétement en dehors du débat. (Voy. ord. 26 mai 1837, Baudenet ; 30 juin 1839, Renault.)

331. — La loi dit positivement que l'arrêté qui prononce la reconnaissance, attribue définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'il détermine. La jurisprudence administrative en a longtemps induit qu'un chemin dont le public avait la jouissance pouvait être classé comme vicinal alors même que le sol appartenait à un particulier (Voy. décr. 22 juillet 1848, Granier ; 1er juin 1849, Rémy-Caban.) La chambre criminelle de la cour de cassation s'était ralliée à cette doctrine (Voy. arrêt du 10 février 1848) à laquelle résistait néanmoins la chambre des requêtes qui n'admettait point qu'un arrêté de classement pût intervenir à l'occasion d'un chemin dont le sol n'appartenait pas à la commune ou du moins lui était contesté (Voy. arrêt du 9 mars 1847.)

En 1862, la question soumise de nouveau au conseil d'État, a été résolue dans ce dernier sens et cette nouvelle jurisprudence, confirmée par des solutions répétées, peut être aujourd'hui considérée comme définitive (Voy. décr. 10 février 1865, Massé.) Elle se fonde sur le texte même de l'art. 15 qui, on l'a vu, n'autorise le préfet à fixer la largeur du chemin et à augmenter cette largeur aux dépens des propriétés qu'il traverse que si ces propriétés sont, par rapport

au chemin des terres *riveraines*. Si l'administration, au lieu de n'avoir qu'à emprunter un complément de largeur aux propriétés qui bordent le chemin *existant*, ne dispose même pas du sol du chemin et que tout soit à créer, alors l'usage des procédés sommaires de l'art. 15 lui est interdit ; il s'agit, en réalité, d'un travail d'ouverture de chemin vicinal et la résistance des propriétaires du sol ne peut être vaincue que par l'expropriation (Voy. L. 21 mai 1836, art. 16.)

332. — Une rue de bourg ou de village pouvait-elle, par l'effet d'un arrêté de classement, perdre le caractère qu'elle tenait de sa situation et devenir partie intégrante d'un chemin vicinal ? En principe, il semblait impossible de l'admettre, car la reconnaissance de vicinalité aurait eu, au point de vue de la compétence pour la répression des contraventions et surtout au point de vue des règles relatives à l'élargissement, des conséquences trop graves pour être attachées à un simple arrêté préfectoral (Voy. *sup.*, n° 324) cependant nous dirons plus loin (*inf.*, n° 445) qu'un avis du conseil d'État du 18 janvier 1837 avait décidé que les rues et places des bourgs et villages qui formaient la prolongation des chemins vicinaux de grande communication en faisaient partie intégrante, tandis qu'on tenait pour certain que les préfets ne pouvaient classer une rue de village comme chemin d'intérêt commun ou de petite vicinalité (Voy. ord. 24 juin 1840, veuve Antoine ; décr. 27 déc. 1865, Colson.) Une loi du 8 juin 1864 a fait disparaître ces anomalies ; aux termes de l'art. 1er « toute rue qui est « reconnue dans *les formes légales*, être le prolongement « d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante et est

« soumise aux mêmes lois et réglements. » Les formes légales dont il est ici question sont évidemment celles qui doivent, en général, être observées lorsqu'il s'agit de procéder au classement (Voy. *sup.*, n° 328.)

333. — Dès que l'arrêté de classement est intervenu, le public est en jouissance légale du chemin, nul ne peut s'opposer à la libre circulation, et c'est au conseil de préfecture à la maintenir. Quelle nécessité y aurait-il, en effet, d'attendre l'issue du jugement sur la question de propriété, puisque ce jugement, fut-il favorable aux prétentions de l'adversaire de la commune, serait sans effet, quant à la question d'attribution du sol réuni au chemin? En rédigeant l'art. 15, qui consacre ce principe, le législateur a compris qu'il était impossible d'appliquer à des dépossessions dont l'intérêt est minime, les longues formalités de la loi sur l'expropriation forcée. N'oublions pas, d'ailleurs, qu'il ne s'agit pas ici de chemins à *ouvrir*, cas auquel ne s'applique évidemment pas l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836; il s'agit de chemins existants dont le public a déjà l'usage et dont il faut lui assurer la jouissance perpétuelle, moyennant, toutefois, une indemnité aux propriétaires des immeubles riverains. Le législateur, en effet n'a pas voulu mettre absolument en oubli le respect dû à la propriété, en imposant un sacrifice gratuit; il réserve aux tiers le droit à une indemnité.

334. — Quoique le texte de l'art. 15 ne distingue pas entre les terrains nus et les terrains couverts de constructions, le conseil d'État n'hésitait pas à décider que lorsqu'il s'agissait d'élargir un chemin vicinal aux dépens d'un terrain bâti, il était nécessaire

de recourir aux formalités de l'expropriation pour cause d'utilité publique. (Voy. décr. 24 janvier 1856, Bertin.) Cette solution recueillie et consacrée par le législateur, est formulée par l'art. 2 de la loi du 8 juin 1864 dans les termes suivants : « Lorsque l'occupation « de terrains bâtis est jugée nécessaire pour l'ouver- « ture, le redressement ou l'élargissement immédiat « d'une rue formant le prolongement d'un chemin « vicinal, l'expropriation a lieu conformément aux « dispositions de la loi du 3 mai 1841 combinées avec « celles des cinq derniers paragraphes de l'art. 16 de « la loi du 21 mai 1836. Il est procédé de la même « manière lorsque les terrains bâtis sont situés sur « le parcours d'un chemin vicinal en dehors des « agglomérations communales. » Ainsi, l'utilité publique est déclarée par un décret impérial, dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841, et le réglement de l'indemnité a lieu, suivant la procédure simplifiée de la loi du 21 mai 1836 (Voy. *infrà*, n° 349.)

335. — Dans ce cas, l'indemnité, suivant le droit commun en matière d'expropriation, doit être acquittée préalablement aux travaux. Au contraire, pour l'indemnité due au propriétaire d'un terrain non bâti, dont une portion est appliquée à l'élargissement d'un chemin vicinal, il résulte du texte même de l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 que le réglement de l'indemnité ne saurait être préalable. Pour que l'arrêté obtienne son effet, qui consiste à mettre la commune en jouissance immédiate du chemin, il faut bien que l'exception de propriété soit impuissante à suspendre son exécution ; d'où la conséquence que.

dans la pensée de la loi, l'indemnité réservée ne comporte qu'un réglement ultérieur. La loi de 1836 n'a fait que reproduire une disposition semblable à celle que la loi du 30 mai 1831 contient relativement à l'expropriation des terrains nécessaires aux travaux militaires ; dans l'un comme dans l'autre cas, le législateur a compris qu'un intérêt d'urgence devait motiver une exception au principe du paiement préalable.

336. — La jurisprudence s'en est, au surplus, très-nettement expliquée.

On lit dans une ordonnance du 17 août 1836 (Coudere) : « Considérant que la reconnaissance des « anciens chemins vicinaux attribuée à l'autorité ad- « ministrative par la loi du 9 ventôse an XIII est in- « dépendante de la question relative à la propriété « du sol, qui, lorsque la vicinalité est déclarée, se « résout en un droit à une indemnité... »

Une autre ordonnance du 11 janvier 1837 (Jousselin) porte : « que la reconnaissance des chemins « vicinaux attribuée à l'autorité administrative par « la loi du 9 ventôse an XIII ne préjuge rien sur les « questions de propriété et d'indemnité et n'est « point subordonnée au jugement des tribunaux sur « cette question. »

C'est par application du même principe qu'il a été jugé que les tribunaux saisis de la question de propriété ne peuvent défendre l'exécution de travaux ordonnés en vertu de l'arrêté de reconnaissance d'un chemin vicinal. (Voy. ord. 10 mai 1839, commune de Saint-Louis de Montferrand.) Enfin la cour de cassation, qu'on ne peut soupçonner assurément de mé-

connaître les droits sacrés de la propriété, n'admet pas d'autre doctrine. Elle distingue avec soin le cas d'ouverture ou de redressement d'un chemin vicinal et celui où il s'agit seulement de reconnaissance de vicinalité. Dans ce second cas, qui suppose un état primordial auquel le chemin est ramené en vertu d'un droit préexistant, elle décide que l'arrêté du préfet attribue définitivement au chemin le sol compris dans les limites que cet arrêté détermine, nonobstant toute exception tirée soit de la propriété du sol, soit du réglement de l'indemnité. (Voy. arrêts 7 juin 1838, Barghon ; 20 août 1838, préfet de l'Orne.)

337. — Comme conséquence du principe qui attribue définitivement à un chemin vicinal le sol compris dans ses limites, il est rationnel de décider qu'aucune action possessoire en maintenue ou renvoi en possession, n'est recevable à l'égard des terrains qui en font partie. « Considérant, dit le Conseil d'État, que « les chemins vicinaux, reconnus comme tels, étant « de leur nature imprescriptibles, ne sont pas sus- « ceptibles d'une possession privée, et ne peuvent « être l'objet d'une action possessoire portée devant « le juge de paix. » (Voy. ord. 5 sept. 1836, Lavaud.)

338. — Il faut néanmoins distinguer entre les actions possessoires fondées sur des faits de possession antérieurs au classement et celles fondées sur des faits de possession postérieurs. Pour celles-ci sans doute, l'action possessoire n'est pas recevable à raison de l'imprescriptibilité du chemin vicinal. C'est ce que la cour de cassation a jugé par un arrêt du 8 juillet 1841. Mais il en est autrement à l'égard des faits de

possession antérieurs à la reconnaissance du chemin. Un particulier peut avoir intérêt à intenter une action possessoire, non pour se faire maintenir ou réintégrer dans une possession que l'arrêté déclaratif de vicinalité lui a définitivement enlevée, mais dans le but unique de faire constater sa possession, à l'effet d'établir son droit à une indemnité.

« Un arrêté préfectoral, écrit M. Chauveau, détermine la nouvelle largeur d'un chemin vicinal ; le droit des riverains se résout à une indemnité. L'un des riverains sait que la commune lui refusera cette indemnité sous prétexte qu'il n'est pas propriétaire du terrain compris dans la nouvelle largeur du chemin. Au lieu d'attaquer la commune devant le tribunal civil ayant seul qualité pour apprécier cette question préjudicielle de propriété, le riverain forme son action devant le juge du possessoire. La commune reconnaît la possession ou bien elle succombe dans ses dénégations. Dans ces deux hypothèses, il sera établi que le riverain avait la possession au moment de l'arrêté du préfet, et ce sera à la commune à jouer le rôle de demandeur au pétitoire. L'effet du jugement sur le possessoire sera de déterminer la position respective des parties, dans le débat sur la propriété. » (Voy. *Principes de compétence et de juridiction administratives*, t. II, p. 352.)

Cet intérêt ainsi constaté, il était nécessaire de concilier les effets que la loi de 1836 attribue à la reconnaissance de vicinalité, avec ceux de l'action possessoire, dont le propriétaire légitime a droit de réclamer le bénéfice lorsqu'il ne peut produire un titre de propriété. Le conseil d'État, après avoir jugé en

1836 (Voy. ord. 5 septembre, Lavaud) que les chemins vicinaux, n'étant pas susceptibles de possession *à priori*, ne pouvaient être l'objet d'actions possessoires devant le juge de paix, a, il est vrai, tempéré ce qu'il y avait de trop absolu dans la décision. Par une ordonnance du 13 décembre 1845 (Leloup), il a jugé que c'était à l'autorité judiciaire, et non à l'autorité administrative qu'il appartenait de connaître d'une action possessoire, et d'une demande en dommages-intérêts intentée par le propriétaire, dont une commune avait pris le terrain pour l'établissement d'un chemin vicinal.

Mais la cour de cassation a été plus nette ; elle a établi la distinction à faire entre le maintien des effets produits par la déclaration de vicinalité, et l'admission d'une action possessoire qui est formée par les riverains dépossédés, non pour se faire réintégrer dans la possession matérielle d'un terrain définitivement attribué au chemin, mais pour établir leur droit à une indemnité.

« Attendu, dit la cour, qu'aux termes de l'art 15 de « la loi du 21 mai 1836, cet arrêté (un arrêté portant « déclaration de vicinalité) a attribué définitivement « au chemin le sol compris dans les limites qu'il déter- « mine ; que, dès lors, les défendeurs en cassation ne « pouvaient ni qualifier de trouble les faits de dépos- « session postérieurs à cet arrêté, ni demander soit « leur maintenue, soit leur réintégrande en la pos- « session qu'ils prétendent avoir eue d'une partie de « ce sol, au moment où l'arrêté a été rendu ;

« Attendu que leur demande n'a eu pour objet ni « une complainte pour trouble, ni une demande en

« maintenue de possession ou réintégrande ; qu'ils « avaient un intérêt légal à former cette demande, « puisque la constatation de leur possession annale « des terrains que l'arrêté avait attribués au chemin, « créait en leur faveur, jusqu'à preuve contraire, la « présomption qu'ils étaient alors propriétaires de « ces terrains, sur lesquels la commune d'Happon- « court leur déniait tout droit de propriété ; attendu « que cette demande devait être formée par action « possessoire, puisqu'elle tendait à faire déclarer « judiciairement l'existence d'un fait de possession, « et que le caractère de l'action n'a pu être détruit « par cette circonstance que la spécialité de la légis- « lation sur les chemins vicinaux interdisait de qua- « lifier comme trouble l'interruption de possession ; « d'où il suit que les jugements attaqués, en déclarant « recevable l'action possessoire, loin de violer les « art. 23 du Code de procédure et 15 de la loi du « 21 mai 1836, en ont, au contraire, fait une juste « application...» (Voy. arrêt 13 janvier 1847 ; 26 juin 1849 ; 28 décembre 1852 et 10 juillet 1854.)

339. — Le droit d'exercer l'action possessoire étant reconnu au profit du propriétaire dépossédé, en vue de l'indemnité à laquelle il peut prétendre, reste à rechercher et à indiquer le point de départ du délai dans lequel cette action doit être formée. D'après l'art. 23 du Code de procédure, les actions possessoires ne sont recevables qu'autant qu'elles ont été formées dans l'année du trouble. Or, lorsqu'il s'agit d'une attribution de terrains au sol de la commune, on ne peut considérer comme *trouble* ni l'arrêté régulièrement rendu par le préfet, ni le fait licite de la

prise de possession en vertu de l'arrêté. Ces actes ne sauraient rien changer aux droits antérieurs du riverain dépossédé.

Dans l'arrêt du 13 janvier 1847, que nous venons de citer, la cour de cassation décide que la contradiction à la possession ne résulte ni de l'arrêté préfectoral, ni de l'exécution des travaux du chemin ; qu'elle ne prend naissance que par les faits ou les actes inconciliables avec la reconnaissance de cette possession antérieure ; et qu'en conséquence, le délai ne doit courir qu'à compter de la connaissance donnée au riverain du refus fait par la commune ou l'administration de reconnaître son droit. La même doctrine se retrouve dans l'arrêt du 28 décembre 1852.

340. — En ce qui concerne le réglement de l'indemnité, le mode de procéder est simple.

Si le réglement est fait à l'amiable, les conditions arrêtées entre le maire et le propriétaire intéressé sont soumises à la délibération du conseil municipal, et approuvées ensuite par le préfet en conseil de préfecture, conformément à l'art. 20 de la loi du 28 juillet 1824, article que la loi nouvelle n'a pas abrogé.

Le ministre de l'intérieur a fait remarquer, dans l'instruction du 24 juin 1836, que le pouvoir du préfet n'était plus restreint, pour ces indemnités, dans la limite du maximum de 3,000 fr. fixé par la loi de 1824. C'est la conséquence nécessaire de la disposition de la loi de 1836, qui donne aux préfets le droit d'attribuer définitivement au chemin vicinal le sol marqué par l'arrêté de reconnaissance. Le décret sur la décentralisation aurait, d'ailleurs, au besoin, dis-

sipé tous les doutes, puisqu'il confère au préfet le droit de procéder, dans l'intérêt des communes, aux aliénations, acquisitions, échanges et partages de biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur. (Voy. décr. 25 mars 1852, tabl. A, n° 41.)

Supposons maintenant que le maire se soit trouvé dans l'impossibilité de régler l'indemnité à l'amiable. Le préfet provoque la nomination d'experts dont le choix appartient pour l'un au sous-préfet, et pour l'autre au propriétaire. Si ce dernier refuse de désigner son expert, la nomination en est faite par le juge de paix et non par le préfet. (Voy. ord. 30 décembre 1841, Breton.) En cas de désaccord entre les deux experts, un tiers expert est nommé par le juge de paix et non par le conseil de préfecture comme on pourrait le décider si l'on entendait d'une manière trop littérale le renvoi fait par l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 à l'art. 17 de la même loi. Le conseil d'État et l'administration l'interprètent en ce sens que le choix du tiers expert appartient à l'autorité chargée de statuer dans le cas de l'un et l'autre article et que, par conséquent, il doit être fait ici par le juge de paix comme l'art. 17 veut qu'il émane du conseil de préfecture, lorsqu'il s'agit de fouilles ou extraction de matériaux (Voy. ord. 26 avril 1844, Breton et circulaire en forme de projet de réglement du 21 juillet 1854, art. 7). Le juge de paix est invité à émettre sur le vu du rapport des experts, une décision qui fait titre pour la commune. (Voy. art. 15 et 17 de la loi du 21 mai.)

341. — En matière de réglement d'indemnité, des difficultés se sont élevées sur les questions suivantes :

1° Les communes qui pour l'exécution de l'art. 15 de la loi de 1836, ont à plaider sur la question d'indemnité due aux propriétaires dépossédés par suite de l'élargissement des chemins vicinaux, ont-elles besoin de l'autorisation préalable des conseils de préfecture ?

2° Les jugements rendus par les juges de paix, en conformité de l'art. 15 précité, peuvent-ils être attaqués par la voie de l'appel, lorsque l'importance de l'indemnité excède la compétence qui leur est attribuée en dernier ressort ?

Le comité de législation, consulté sur ces deux questions, les a résolues affirmativement par un avis du 19 mars 1840, dont voici la teneur :

«... Sur la première question, considérant que la loi du 18 juillet 1837 exige l'autorisation du conseil de préfecture pour toute action en justice, sans distinction, qu'une commune veut introduire ou qui est dirigée contre elle ;

«.. Considérant, d'ailleurs, que la nécessité de l'intervention de la tutelle administrative peut donner lieu de reconnaître si les communes refusent de faire droit à des demandes d'indemnité équitables, et permettrait de les empêcher de s'exposer à des frais qu'il importe d'éviter, avec d'autant plus de soin que les affaires de cette nature sont très-multipliées, et que chacune d'elles n'offre le plus souvent qu'un faible intérêt pécuniaire ; qu'en effet, les contestations relatives à des indemnités dues ou à leur quotité ont le caractère d'une action judiciaire, tout aussi bien que les contestations sur le droit même de propriété ;

« Sur la deuxième question, considérant que le réglement d'indemnité fait par le juge de paix dans les cas prévus par l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836, est un jugement ;

« Considérant que d'après les principes sur lesquels repose notre organisation judiciaire, l'appel à une juridiction supérieure est de droit commun ; qu'il ne peut être interdit, dans les limites générales établies par la loi, qu'autant qu'il existe à cet égard une prohibition expresse ; que dans la matière dont il s'agit, il n'existe rien de semblable ;

« Considérant que si, d'après l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836, le juge de paix, assisté du jury spécial d'expropriation, statue en dernier ressort sur les demandes d'indemnité qui portent ordinairement sur des sommes plus importantes que celles qui sont soumises à l'appréciation des juges de paix, il faut remarquer qu'il ne s'agit pas, dans cet article, d'un acte de la juridiction du juge de paix, mais d'une décision du jury dont le juge de paix est l'organe, et que dans notre organisation judiciaire, il n'y a point de tribunal qui soit le supérieur hiérarchique du jury et auquel l'appel de ses décisions puisse être porté ; que l'intervention du jury présente, dans les cas prévus par l'art. 16, des garanties spéciales qui ont paru suffisantes au législateur, et que ce n'est pas une raison pour supprimer ces garanties de droit commun dans les cas prévus par l'art. 15. (1). »

342. — Il arrive souvent que les propriétaires riverains d'un chemin vicinal consentent à abandonner

(1) La cour de cassation s'est prononcée dans le même sens. (Voy. arrêt du 27 janvier 1847.)

gratuitement les parcelles de terrain nécessaires à son élargissement. On comprend, en effet, que le peu d'importance des parcelles cédées, et l'avantage d'une viabilité meilleure les engagent à ne pas réclamer l'indemnité à laquelle ils peuvent avoir droit.

Le silence gardé pendant plusieurs années par le propriétaire, depuis l'occupation de son terrain, pourrait-il être interprété dans le sens d'une renonciation à l'indemnité?

L'instruction ministérielle du 24 juin 1836 considère l'administration comme à l'abri de toute réclamation après deux ans écoulés depuis l'occupation du terrain. Elle fonde cette opinion sur l'art. 18 de la loi, portant que « l'action en indemnité des pro-« priétaires pour les terrains qui auront servi à la « confection des chemins vicinaux, sera prescrite « par le laps de deux ans. »

M. Herman a exprimé la même opinion ; on doit penser, suivant lui, que le législateur a eu pour but, dans l'art. 18, de confirmer par la prescription de deux ans l'abandon verbal et tacite que font beaucoup de propriétaires riverains des chemins à élargir.

Nous croyons, quant à nous, que cette opinion se fonde sur une fausse application de l'art. 18 de la loi de 1836. Cet article dont il importe de bien peser les termes, soumet à la prescription de deux ans l'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la *confection* des chemins vicinaux; il ne s'applique qu'au cas prévu par l'art. 16, celui où il s'agit d'ouvrir, de créer, de *confectionner* une route nouvelle, et non au cas de classement d'un chemin déjà ouvert, prévu par l'art. 15, lorsqu'il

s'agit d'affecter légalement aux besoins des habitants un chemin dont ils étaient déjà en possession. La vicinalité, lorsqu'il ne s'agit que d'une simple reconnaissance, est décrétée par arrêté du préfet, sans aucune mise en demeure, sans aucune notification au propriétaire qui peut l'ignorer, qui peut même ne pas le connaître, s'il habite à quelque distance ; tandis que l'occupation du terrain nécessaire à l'établissement d'un chemin, ne peut d'après l'art. 16, avoir lieu sans les formalités de l'expropriation. On comprend donc, dans ce dernier cas, qu'une prescription de deux ans seulement, puisse être opposée au propriétaire qui réclame une indemnité ; tandis qu'on ne pourrait sans une extrême rigueur l'opposer à celui dont la propriété aurait été frappée à son insu. La prescription nous semble donc devoir être alors de trente ans conformément au droit commun. (Voy. arrêt du 5 août 1843.) Mais nous devons reconnaître que l'opinion contraire est plus généralement admise.

Quoi qu'il en soit, il est bien certain que la prescription de deux ans n'a trait qu'à l'action en règlement de l'indemnité, et que l'indemnité, une fois réglée, fait l'objet d'une créance pour l'extinction de laquelle il faut se reporter aux règles ordinaires de la prescription. Tout le monde est d'accord sur ce point.

343. — Quelquefois, en même temps que l'arrêté de fixation de la largeur d'un chemin vicinal entraîne une dépossession, les travaux d'exécution des réparations occasionnent aussi aux riverains des préjudices de nature à motiver une indemnité. Il suffit, pour

le concevoir, de supposer qu'on ait à abaisser le sol du chemin, de manière à imposer aux propriétaires des champs riverains la nécessité de constructions destinées à prévenir les éboulements. On serait tenté, au premier abord, de croire que dans ce cas, il convient de considérer le dommage comme un accessoire de la dépossession et de laisser au juge de paix le soin de fixer l'indemnité pour le tout. Cependant, si l'on regarde au fond, on est bientôt amené à reconnaître qu'en fait, les deux causes de dommages sont bien distinctes, puisque l'une constitue une dépossession, tandis que l'autre ne procède que d'une confection de travaux publics; qu'en droit, ces deux sortes de dommages sont prévues et réglées par des lois essentiellement différentes, puisque la la loi de 1836 donne compétence au juge de paix pour les difficultés relatives à la première, tandis que la loi du 28 pluviôse an VIII appelle le conseil de préfecture à connaître des contestations suscitées par la seconde ; et que cette circonstance qu'elles se réalisent simultanément, ne saurait apporter aucune modification à la condition légale faite à chacune d'entre elles. Le conseil d'État a décidé, conformément à cette doctrine, que s'il y a tout à la fois dépossession et préjudice causé par les travaux, le juge de paix doit distinguer et ne statuer qu'à l'égard de la dépossession, pour laisser au conseil de préfecture le soin de prononcer sur les conséquences des travaux. (Voy. ord. 15 juillet 1841, héritiers Fatin.)

344. — Jusqu'ici, nous n'avons envisagé la reconnaissance de vicinalité que comme tendant à élever au rang de chemin vicinal un chemin public existant,

mais qui n'avait encore aucun titre à être inscrit au tableau des chemins classés et entretenus comme vicinaux. Le droit du préfet va plus loin ; il peut constater qu'un chemin, bien qu'omis sur les tableaux de classement, eût dû y figurer parce qu'il résulte de faits administratifs comme l'emploi des prestations, l'intervention du service vicinal, qu'il a bien le caractère de vicinalité, et s'autoriser de cette constatation pour reconnaître la vicinalité dans le passé, c'est-à-dire, décider que soit depuis un temps immémorial, soit depuis telle ou telle époque déterminée, le chemin a été vicinal.

Une semblable déclaration a des conséquences plus graves que le simple classement ; celui-ci, nous l'avons dit, constitue un acte de pure administration qui, sans doute, modifie les droits privés dans leur exercice, mais les respecte dans leur principe (voy. *suprà*, n° 330) ; l'arrêté qui reconnaît la vicinalité préexistante d'un chemin peut, au contraire, porter atteinte à des droits acquis ; il en résulte au moins un préjugé contre le particulier qui voudrait se prétendre propriétaire du sol ; le recours, par la voie contentieuse, est donc ouvert et la jurisprudence du conseil d'Etat paraît admettre qu'on peut non-seulement porter devant lui la question de savoir s'il y a excès de pouvoirs ou violation des formes, mais encore lui demander de réviser l'appréciation des faits administratifs dont le préfet a cru devoir conclure que le chemin était vicinal. (Voy. décr. 3 juillet 1861. Grellier ; 28 mars 1862, com. de Ranville-Breuillaud ; 25 février 1864, Grellier ; 31 mars 1864, Crestin). L'importance de ces garanties ne saurait nous faire

perdre de vue qu'après tout le droit auquel l'arrêté préfectoral ou la décision ministérielle confirmative porte atteinte n'est autre que celui de propriété, et que le conseil d'Etat lui-même n'admet pas qu'un arrêté de classement puisse faire obstacle à ce que le propriétaire riverain s'adresse aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour faire constater sa possession (voy. *sup.*, n° 338), ni qu'un arrêté de classement puisse intervenir légalement lorsqu'il y a contestation sur la propriété du sol même du chemin. (Voy. *sup.*, n° 331). Nous croyons donc que le juge civil peut, après un arrêté reconnaissant la vicinalité préexistante, comme après un arrêté de classement, être saisi de la question de propriété, et qu'une décision favorable au réclamant enlèverait à l'arrêté tout effet utile.

En émettant cette opinion, nous paraissons à la vérité, contredire celle qui a été soutenue à l'audience du conseil d'Etat par M. le commissaire du gouvernement Ch. Robert, portant la parole dans une affaire jugée le 28 mars 1862 (com. de Ranville-Breuillaud). « L'arrêté qui reconnaît dans le passé la vicinalité « d'un chemin, disait M. le commissaire du gouver- « nement, peut porter atteinte à des droits acquis ; « la déclaration qu'il contient aura cette conséquence « que le terrain auquel elle s'applique aura été *im-* « *prescriptible, que la possession qu'en auront eue les tiers* « *ne les aura pas rendus propriétaires.* Il ne s'agit plus « ici d'une appréciation administrative, mais bien « d'une contestation juridique. » Mais nous ne pouvons admettre que tel ait pu être l'effet de l'arrêté préfectoral, et qu'il ait conféré au chemin déclaré

vicinal une sorte d'imprescriptibilité rétroactive. Cette opinion nous paraît procéder de la doctrine d'après laquelle un arrêté déclaratif de vicinalité aurait eu pour effet d'exproprier les riverains, non-seulement des parcelles de terrain nécessaires pour compléter la largeur du chemin telle qu'elle était fixée par l'autorité administrative, mais même de l'intégralité du chemin déclaré vicinal, lorsque la propriété en était contestée à la commune. Le grave dissentiment qui avait éclaté sur ce point entre la cour de cassation et le conseil d'Etat (voy. arrêt 9 mars 1847 et décret 22 juillet 1848, Garnier Saint-Aubin) a pris fin, comme nous l'avons dit plus haut, par un retour complet du conseil d'Etat à l'interprétation restrictive de l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836. (Voy. n° 331).

345. — En vertu de la règle *ejusdem est interpretari cujus est condere*, il appartient aux préfets d'interpréter au besoin les arrêtés de classement ou ceux qui ont déclaré la vicinalité préexistante; lors donc que devant un tribunal saisi d'une question de propriété, une contestation s'élève sur le point de savoir si un arrêté a eu pour effet de classer un chemin comme vicinal ou de donner à un chemin vicinal telle direction ou telle largeur, le juge civil doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le préfet ait déterminé le sens et la portée de l'arrêté. (Voy. ord. 12 mai 1847, Guillemot; décr. 14 septembre 1852, Colle; 23 mars 1854, Hubert de l'Isle; 10 mai 1855, Paul; 31 mars 1864, Crestin). La décision du préfet peut, d'ailleurs, être déférée d'abord au ministre et ensuite au conseil d'Etat, par la voie contentieuse, comme de nature à exercer une influence

sur la solution à attendre des tribunaux civils. (Voy. décr. 31 mars 1864, Crestin.)

§ 2. — *Du redressement et de l'ouverture des chemins vicinaux.*

346. — L'administration a le pouvoir de s'emparer de la propriété privée.
347. — Du mode d'expropriation applicable à la confection des chemins vicinaux.
348. — Loi du 3 mai 1841.
349. — Tableau des formalités d'expropriation voulues pour les chemins vicinaux.
350. — Voies de recours ouvertes à l'exproprié.
351. — Du défaut d'accomplissement des formalités prescrites.
352. — Du cas où le terrain pris par l'administration ne reçoit pas la destination qui a motivé l'expropriation.

346. — Les pouvoirs conférés à l'administration ne se bornent point aux mesures qui ont pour résultat d'élever au rang des chemins vicinaux ceux que leur importance commande de faire participer aux ressources réservées pour cette classe de chemins. L'autorité se verrait à chaque instant arrêtée dans les entreprises les plus utiles, si elle n'avait dans ses mains le moyen de créer un chemin nouveau, ou de supprimer par des redressements les portions de chemins tracées sur un mauvais sol, ou marquées par des pentes trop fortes. L'art. 16 de la loi du 21 mai 1836 a eu pour objet de pourvoir à cette nécessité, en autorisant l'expropriation pour les redressements de chemins anciens et pour l'ouverture de chemins nouveaux, soit qu'ils doivent être établis sur des terrains où il n'existe aucune voie de communication, soit

qu'il s'agisse de transformer en un chemin vicinal une voie dont le sol appartient aux particuliers (1).

347. — Les formalités à suivre, à défaut d'acquisitions à l'amiable, pour se procurer les terrains non bâtis qui sont nécessaires au redressement et à l'ouverture des chemins vicinaux, sont tracées par les dispositions de la loi du 3 mai 1841, combinée avec celle du 21 mai 1836.

Nous avons cité plus haut l'art. 2 de la loi du 8 juin 1864, aux termes duquel si l'occupation de terrains bâtis est nécessaire pour l'ouverture, le redressement ou l'élargissement d'un chemin vicinal ou d'une rue formant le prolongement d'un chemin vicinal, l'expropriation a lieu conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841, combinées avec les cinq derniers §§ de l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836; dans ce cas, l'appréciation de l'utilité publique est du ressort du chef de l'Etat, mais, à part cette différence, la procédure reste celle qui va être décrite.

Lors de la rédaction de la loi du 21 mai 1836, le législateur avait senti la nécessité d'imprimer plus de rapidité à l'expropriation, en simplifiant ses formes pour l'amélioration de la voirie vicinale. Il donna, dans ce but, aux préfets le droit absolu d'autoriser l'ouverture et le redressement des chemins vicinaux. L'arrêté préfectoral tint lieu de l'ordonnance déclarative d'utilité publique; et un jury spécial fut insti-

(1) Le droit conféré à cet effet au préfet ne souffre de restriction que pour les chemins situés dans les portions réservées du territoire, sur les frontières. (Voy. loi du 7 avril 1851.) Pour tous travaux, autres que ceux d'entretien, à faire à ces chemins, il faut une autorisation préalable du gouvernement.

tué pour le réglement des indemnités. (Voy. L. 21 mai 1836, art. 16.)

348. — Mais l'exécution de la loi souleva de graves difficultés qui ne prirent fin qu'après une intervention du législateur. Une nouvelle loi d'expropriation fut promulguée en 1841 ; elle renferme des dispositions spéciales pour les chemins vicinaux.

En même temps que l'art. 2 déclare que l'expropriation ne peut être appliquée à une propriété particulière qu'autant que les parties intéressées ont été mises en état d'y fournir leurs contredits, l'art. 12, afin d'abréger les formalités, porte que les art. 8, 9 et 10, qui pourvoient à la formation d'une commission chargée de recevoir les observations des propriétaires, ne sont point applicables au cas où l'expropriation serait demandée par une commune et dans un intérêt purement communal ; non plus qu'aux travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux.

349. — Voici, au surplus, le tableau des formalités à remplir :

1° Enquête dans la commune ou les communes sur le territoire desquelles est situé le chemin à redresser, ou sera situé le chemin à ouvrir. (Voy. art. 3, loi du 3 mai 1841.) Elle doit être faite dans la forme prescrite par l'ordonnance royale du 18 février 1834, si le chemin traverse plusieurs communes, ou d'après celle prescrite par l'ordonnance royale du 23 août 1835, si le chemin ne doit pas, dans son parcours, excéder les limites d'une commune ;

2° Arrêté du préfet ordonnant l'ouverture et le redressement du chemin vicinal (Voy. article 16, L. 21 mai 1836, § 1er), ou décret impérial déclarant

l'utilité publique de l'ouverture, du redressement ou de l'élargissement s'il s'agit de terrains bâtis ; (Voy. L. 8 juin 1864, art. 2.)

3° Levée par les agents-voyers du plan parcellaire des terrains ou édifices dont la cession paraît nécessaire à l'exécution des travaux ; (Voy. L. 3 mai 1841, art. 4.)

4° Dépôt des plans parcellaires, pendant huit jours, à la mairie de la commune où les propriétés sont situées ; (Voy. *ibid.*, art. 5.)

5° Avertissement aux parties intéressées publié à son de trompe, ou de caisse, dans la commune ; affiché à la porte de l'église et de la maison commune, et inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement, ou à défaut, du département. (Voy. *ibid.*, art. 6.) Cet avertissement publié et collectif résultant d'affiches et de publications, ne saurait être remplacé par un avertissement individuel donné par le maire aux parties intéressées ; (Voy. arrêt du 30 avril 1845.)

6° Certificat par le maire des publications et affiches ci-dessus mentionnées, et ouverture d'un procès-verbal sur lequel sont relatées les déclarations des parties. Les déclarations et réclamations présentées verbalement doivent être signées. Celles qui ont été transmises par écrit sont annexées au procès-verbal. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 7.)

Le conseil municipal est tenu, à peine de nullité, de donner son avis sur le vu du procès-verbal constatant les réclamations et déclarations des parties ; (Voy. arrêts des 4 avril 1843 et 30 avril 1844.)

7° Transmission par le maire au sous-préfet du procès-verbal, ainsi que de l'avis du conseil muni-

cipal ; et envoi par le sous-préfet des pièces, avec son avis au préfet ; (Voy. *ibid.*, art. 12.)

8° Arrêté motivé du préfet, pris en conseil de préfecture, sur le vu du procès-verbal et des pièces jointes, à l'effet de déterminer les propriétés qui doivent être cédées, et d'indiquer l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession (1).

On voit ainsi, d'après le tableau que nous venons de présenter, que le préfet a deux arrêtés successifs à prendre : le premier pour ordonner les travaux et désigner les localités ou territoires sur lesquels ils doivent avoir lieu ; le deuxième pour déterminer, après l'accomplissement de toutes les formalités voulues, les propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable. Les désignations à attendre de l'un et de l'autre arrêté constituent des formes substantielles, dont l'omission ne permettrait pas aux tribunaux de prononcer l'expropriation. (Voy. arrêts des 6 janvier 1836 et 30 avril 1845.)

Après l'envoi qui est fait au procureur impérial de l'arrêté préfectoral et des pièces à l'appui, les for-

(1) Si l'arrêté du préfet était contraire à l'avis émis par le conseil municipal, il ne pourrait être procédé à l'expropriation qu'autant qu'il aurait été approuvé par le ministre. L'art. 12 de la loi du 3 mai 1841, après avoir dit que le préfet statuera en conseil de préfecture, ajoute qu'il prononcera *comme il est dit en l'art.* 11. Or, l'art. 11 veut qu'il en soit référé à l'autorité supérieure, lorsque l'avis de la commission, instituée conformément aux articles précédents, est qu'il y a lieu de modifier le tracé. N'est-il pas rationnel d'en conclure que si le conseil municipal, qui joue précisément le rôle de la commission, n'adhère pas au tracé proposé, il faut de même, en référer à l'autorité supérieure ? (Voy. arrêts du 31 mars 1845 et du 30 avril 1845.)

malités à remplir pour arriver à la prise de possession sont du domaine de l'autorité judiciaire. Leur examen trouvera place au chapitre de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Lorsque le jugement d'expropriation est rendu et le montant des indemnités fixé par le jury, le paiement doit être fait préalablement à la prise de possession, entre les mains des ayants droit. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 53.)

350. — Nous avons voulu parcourir, sans nous arrêter, la série d'opérations pour parvenir à l'expropriation. Retournons maintenant en arrière, pour découvrir les voies de recours ouvertes à ceux qui se sentent froissés dans leurs intérêts.

Nous avons dit que l'arrêté pris par le préfet pour autoriser l'entreprise tenait lieu du décret déclaratif d'utilité publique exigé par la loi d'expropriation, toutes les fois qu'il s'agissait de terrains non bâtis ; en conclura-t-on que cet acte ne sera pas moins irrévocable que le décret ? Non sans doute. La loi, en appelant le préfet à remplir une mission réservée, dans des circonstances plus graves, au pouvoir souverain, n'a point exprimé l'intention de le dégager de la règle qui soumet l'action préfectorale au contrôle de l'autorité supérieure. On ne voit pas, dès lors, sur quel motif on se fonderait pour interdire le recours devant le ministre, par la voie administrative.

La question n'est pas douteuse en ce qui concerne l'arrêté pris pour désigner les terrains qui doivent subir la dépossession. L'art. 12 porte que, sur le vu des pièces qui lui sont transmises, le préfet pro-

nonce, en conseil de préfecture, et sauf l'*approbation de l'autorité supérieure.*

351. — Après avoir indiqué avec soin les formalités prescrites pour la dépossession des terrains nécessaires à l'amélioration des voies de circulation, l'ordre naturel des idées nous amène à signaler les conséquences de leur inobservation. Quelques mots suffiront.

Avant la prise de possession, les parties n'ont qu'à prouver le défaut d'accomplissement des formalités voulues pour que les tribunaux se refusent à prononcer l'expropriation. Mais il importe de ne pas se méprendre sur la nature et l'étendue des attributions conférées à l'autorité judiciaire. Il n'appartient pas aux tribunaux d'examiner le mérite des actes dont l'accomplissement est confié par la loi à l'administration, pour la période antérieure à la déclaration d'utilité publique. (Voy. arrêt du 15 déc. 1842.) Ils ont le droit d'examiner, si, depuis cette déclaration, toutes les formalités exigées par la loi ont été remplies. Mais ils ne sont juges que de la forme, non du fond même de l'objet qui leur est soumis. Ainsi, ils vérifieront l'existence de l'arrêté déclaratif d'utilité publique ; de la levée du plan parcellaire ; du dépôt à la mairie pendant le délai voulu ; des avertissements, affiches, insertions en exécution de l'art. 6 ; du certificat donné par le maire et du procès-verbal dressé conformément à l'art. 7 ; enfin, du fait de l'observation des formalités prescrites par les art. 11 et 12 (1) ; mais leur examen ne saurait aller au-delà.

(1) S'il s'agit d'une expropriation faite pour l'ouverture ou le redressement d'un chemin de grande communication, le juge-

Dans le cas où il y a eu prise de possession en l'absence d'un jugement, on a le choix de se plaindre d'une atteinte à la propriété, dont son auteur est responsable, ou d'accepter le fait et de saisir les tribunaux de l'action en indemnité à laquelle donne lieu toute expropriation.

La jurisprudence fournit un exemple remarquable de ce dernier mode de procéder. Des propriétaires, au lieu de poursuivre la répression de la voie de fait commise sur leur terrain, avaient pris le parti d'aller au-devant de l'expropriation ; ils avaient, en conséquence, fait assigner les communes dans la personne de leurs maires, pour voir dire qu'il serait procédé à la composition d'un jury spécial pour l'évaluation de l'indemnité, et les tribunaux avaient accueilli leur action. L'administration ayant eu recours au conflit, disait, pour obtenir l'annulation des jugements rendus contre elle, que « si des particuliers pouvaient « porter directement leur action en indemnité devant « les tribunaux, ceux-ci pourraient prononcer l'ex- « propriation sans y avoir été provoqués par un « arrêté déclaratif de l'utilité publique. » Mais sa prétention fut rejetée ; on déclara le conflit mal à propos élevé. (Voy. ord. 23 février 1839, préfet de la Corrèze.) N'est-il pas évident, en effet, que la prise de possession, de sa part, impliquait assez clairement l'utilité publique, pour suppléer à l'acte que l'administration avait à se reprocher d'avoir devancé ?

352. — Si les terrains acquis pour des travaux

ment qui la prononce doit viser, à peine de nullité, la délibération du conseil général qui détermine la direction du chemin. (Voy. arrêt du 4 août 1841.)

d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, l'art. 60 de la loi du 3 mai 1841 autorise les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à en demander la remise.

Le conseil d'État a fait application de cet article au cas d'expropriation pour l'établissement d'un chemin vicinal, et ordonné, au profit d'un propriétaire exproprié, la rétrocession d'une partie de terrain non occupée. (Voy. ord. 27 mai 1846, de Cuzien.)

§ 4. — *Du déclassement.*

353. — Objet du déclassement.
354. — De l'acte de déclassement. — Formalités qui doivent le précéder.
355. — Droit de la commune sur les chemins déclassés.
356. — Suppression du chemin.
357. — De la vente du sol.
358. — Des droits de vue, d'issue et de desserte sur les chemins supprimés.

353. — Autant il est convenable de ranger au nombre des chemins vicinaux tous ceux fréquentés par la généralité des habitants, autant il importe de retirer de cette classe les chemins qui n'ont jamais eu ou qui ont cessé d'avoir une utilité réelle. Car les sacrifices imposés pour un entretien, désormais obligatoire, ne sauraient être supportables et efficaces qu'à la condition de n'être étendus qu'aux voies de communication essentielles à la commune ou à l'une de ses sections. Le déclassement s'effectue par un arrêté préfectoral ou par une décision ministérielle, selon que l'arrêté de classement a été pris par le préfet seul ou approuvé par le ministre. Il ne s'agit, en effet, que de rapporter cet acte.

354. — Les actes relatifs à la question de déclassement ne renferment jamais, à raison même de leur objet, qu'une appréciation d'utilité publique, du domaine exclusif de l'administration. (Voy. ord. 23 août 1836, Vicard; décr. 22 février 1855, Hovelt.) Cependant le préfet est tenu de consulter les conseils municipaux des communes qui peuvent avoir intérêt à la conservation du chemin, et, à défaut d'unanimité dans les délibérations, de recourir à une enquête. On a compris qu'un projet qui tend à supprimer une voie de communication existante ou, tout au moins, à la priver d'entretien, ne devait pas être adopté légèrement ; et on a voulu ménager soit aux habitants de la commune, soit aux communes voisines les moyens de le contredire.

Dans le silence de la loi, la circulaire ministérielle contient les instructions suivantes en ce qui concerne le déclassement :

« Je n'ai pas besoin de vous dire, monsieur le préfet, que le déclassement d'un chemin précédemment déclaré vicinal est dans les attributions de la même autorité à laquelle appartient le droit de prononcer le classement. Il ne s'agit, en effet, que de rapporter un acte administratif, et il est de principe général que les préfets peuvent rapporter leurs arrêtés et ceux de leurs prédécesseurs pris en matière administrative.

« Il n'y a d'exception à cet égard que lorsque ces arrêtés ont reçu l'approbation ministérielle ou qu'ils ont servi de base à une décision judiciaire passée en force de chose jugée.

« Vous pouvez donc prononcer, par arrêté, le dé-

classement d'un chemin, qu'il ait été prononcé par vous ou par l'un de vos prédécesseurs. Toutefois, il est nécessaire, avant de prononcer le déclassement, de remplir une formalité de plus que pour le classement, et vous allez en comprendre la nécessité. Lorsqu'il s'agit d'admettre une communication au rang des chemins vicinaux, une déclaration du conseil municipal a suffi pour servir de base à l'arrêté du préfet, parce que le public et les communes voisines ne pouvaient trouver que de l'avantage à être mis en jouissance d'une voie de communication. Lorsqu'au contraire il s'agit de déclasser ce chemin, c'est-à-dire de lui ôter le titre de vicinal, et, par suite, de dispenser la commune de l'obligation de pourvoir à son entretien, le public et les communes voisines peuvent être intéressés à contredire un projet qui tend à les priver d'une voie de communication dont ils jouissaient. Avant donc de prononcer le déclassement d'un chemin vicinal, vous devrez en faire délibérer les conseils municipaux des communes qui peuvent avoir intérêt à la conservation de ce chemin, et s'il n'y a pas unanimité dans les délibérations, vous ferez ouvrir une enquête dans les communes... » (1).

355. — Le déclassement effectué, le chemin qui en a fait l'objet se trouve retombé au rang des propriétés communales ordinaires. C'est au conseil municipal à

(1) La circulaire en forme de projet de réglement du 21 juillet 1854 exige que la demande de déclassement soit déposée pendant un mois aux mairies de toutes les communes intéressées et qu'avis de ce dépôt soit donné aux habitants par publications et affiches (art. 29).

examiner s'il convient de conserver le sol pour servir de chemin rural ou d'exploitation, ou d'en jouir comme de tout autre bien communal, ou enfin de le vendre. Le préfet appelle son attention et provoque sa délibération sur ce point. La délibération tendant à l'aliénation est soumise à l'approbation du préfet en conseil de préfecture (Voy. décr. 7 avril 1859, commune de Grainville ; 5 juin 1862, Reugade).

356. — La suppression d'un chemin peut être réclamée dans l'intérêt de l'agriculture, à l'effet de lui rendre des terrains devenus inutiles aux besoins de la circulation. Cette suppression est prononcée par le préfet, sur la proposition du conseil municipal. Elle n'est subordonnée à l'accomplissement d'aucune formalité ; il convient néanmoins, d'en faire l'objet d'une publication préalable dans la commune, afin de mettre les propriétaires intéressés à la conservation du chemin à même de faire valoir leurs réclamations.

Lorsque la suppression d'un chemin a été prononcée, il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de remettre en question la mesure prise par l'administration. Ce principe fait la base du décret suivant : « Vu l'arrêté de l'administration centrale de la Cha- « rente-Inférieure du 5 fructidor an IV, qui a auto- « risé le sieur Monneron à supprimer et fermer un « sentier transversal traversant sa propriété, à la « charge de rendre ce terrain à l'agriculture ; vu le « jugement qui renvoie devant le juge de paix de « la Rochelle pour y faire *juger la possession* dudit « sentier ; considérant que le jugement du tribunal « de la Rochelle tend à remettre en question ce qui

« avait été décidé par l'autorité administrative :
« Art. 1er. L'arrêté du préfet de la Charente-Infé-
« rieure du 11 août 1808 est confirmé (1). — Art. 2.
« Le jugement rendu par le tribunal de première
« instance de la Rochelle est déclaré non avenu. »

Mais si la suppression est du ressort exclusif de l'autorité administrative, les tribunaux ont, seuls, le droit de statuer sur toutes les questions de propriété ou de servitudes relatives au sol du chemin supprimé. (Voy. décr. 3 janvier 1813, commune de Nuisement-sur-Coole; 21 juin 1826, André; 28 octobre 1829, commune de Saint-Jean d'Assé.) (Voy. *infrà*, n° 358.)

L'arrêté qui prononce la suppression d'un chemin ne tranche qu'une question d'utilité publique du ressort exclusif de l'administration. C'est dire que le recours ne peut aller au-delà du ministre. Le conseil d'Etat ne saurait en être saisi que si l'on avait à lui dénoncer un excès de pouvoir. (Voy. ord. 27 août 1828, de Montillet; 22 février 1837, Fraysse.)

357. — L'art. 19 de la loi de 1836, prévoyant le cas de vente, dispose que les propriétaires riverains du chemin ou de la portion du chemin abandonnée, pourront faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs et d'en payer la valeur, qui sera fixée par des experts dans la forme déterminée par l'art. 17. (Voy. *sup.*, n° 340.) Cette faculté leur est donnée pour les garantir de l'inconvénient de voir un tiers venir s'établir entre eux. Quant à son exercice, le plus ordinairement les deux riverains s'entendront pour qu'un seul prenne la totalité du terrain; et à défaut d'accord, la difficulté ne serait pas bien grande, chacun serait

(1) Cet arrêté était un arrêté de conflit.

admis à soumissionner pour la moitié du terrain à acquérir.

Une autre question a été soulevée à l'occasion du privilége consacré par la disposition que nous venons de faire connaître, c'est la question de savoir si cette disposition va jusqu'à donner aux propriétaires riverains le droit de prévenir et même de contrarier les résolutions de la commune ; s'ils peuvent, en un mot, la forcer à vendre. L'affirmative, bien qu'enseignée par M. Garnier (Voy. *Commentaire sur la loi de* 1836), ne nous semble pas moins contraire à l'esprit qu'à la lettre de la loi. Il était assurément sage, équitable d'accorder aux propriétaires riverains un droit de préférence, un droit d'exclusion vis-à-vis de tous autres pour le cas où la commune voudrait vendre ; mais le législateur n'avait nulle raison de les autoriser à la contraindre de prendre ce parti. Pourquoi donc supposer que le premier avantage implique le second ? Ne s'agit-il pas de dérogations au droit de propriété et, par conséquent, ne faut-il pas laisser à la commune ce que la loi ne lui a pas formellement enlevé ? Le ministre de l'intérieur, consulté sur cette question, n'a point hésité à la résoudre comme nous. Il lui a paru que si la commune avait besoin de conserver le sol d'un chemin supprimé, elle ne pouvait être contrainte de l'aliéner ; que tout ce que la loi avait voulu établir en faveur des propriétaires riverains, c'était un *simple droit de préférence*, en cas d'aliénation. (Voy. circul. du 28 mars 1838.)

La circulaire en forme de projet de réglement du 21 juillet 1854, indique en ces termes les formalités

à remplir pour mettre les riverains en demeure d'exercer le droit de préemption :

« Art. 35. Lorsque l'aliénation du sol d'un chemin « aura été autorisée, le maire de la commune en pré- « viendra par écrit, et individuellement, chacun des « propriétaires riverains du chemin. Cet avis con- « tiendra l'invitation de déclarer, dans le délai de « quinzaine, s'ils entendent user du bénéfice de l'ar- « ticle 19 de la loi du 21 mai 1836 et se rendre acqué- « reurs du sol en en payant la valeur à dire d'expert. « — La notification de l'avis ci-dessus sera faite par « le garde champêtre ou tout autre agent de la com- « mune, qui devra en tirer reçu ou rédiger procès- « verbal de la remise.

« Art. 36. Si les propriétaires riverains du chemin « font, dans la quinzaine de la notification, leur sou- « mission de se rendre acquéreurs du sol, ils devront « en même temps nommer leur expert, conformément « à l'article 17 de la loi du 21 mai 1836 ; le second « expert sera nommé par le sous-préfet.— Les deux « experts, après avoir prêté serment, procéderont à « l'évaluation du sol. En cas de discord entre eux, il « nous en sera référé, et nous provoquerons la nomi- « nation d'un tiers expert par le conseil de préfec- « ture. — L'expertise sera soumise à notre homo- « logation. »

A ne consulter que la dernière disposition de l'article 36, il semble que la fixation du prix résulte d'une sorte d'arbitrage auquel l'autorité judiciaire reste étrangère ; mais cette interprétation est contestée par MM. Garnier et de Cormenin. Ce dernier fait observer

que la soumission de la part des riverains n'est qu'une offre, qu'à ce titre elle doit être faite au propriétaire, à la commune et que, par suite, c'est entre les mains du maire, son représentant, que la soumission doit être déposée. Il se fonde, d'ailleurs, sur le silence de la loi pour conclure que c'est au juge ordinaire, gardien de la propriété, qu'il appartient de fixer le prix de cession, en cas de discord. « Ici, dit-il, il ne s'agit « ni d'une indemnité pour réunion de terrain au sol « du chemin vicinal ; cas auquel le juge de paix est « compétent, d'après l'art. 15, ni d'une indemnité « pour occupation temporaire ; cas auquel le conseil « de préfecture est compétent, d'après l'art. 17 ; mais « d'un prix de vente. Or, les tribunaux seuls sont « compétents pour fixer, en cas de discord, les prix « de vente. » (Voy. v^is^ *Chemins vicinaux*, t. I, p. 294.)

358. — Le même auteur se demande « si l'effet de « la soumission et de la cession peut être d'enlever « aux propriétaires riverains leurs droits de vue, « d'issue et de desserte sur le chemin supprimé et « vendu ; » et il répond avec non moins de raison : « Cette question est du ressort des tribunaux qui « l'ont, au surplus, résolue négativement, dans ce « sens qu'ils ont reçu l'action d'un particulier se plai- « gnant du fait d'un voisin sur un chemin vicinal. (Voy. cour d'Agen, 30 mars 1824 ; cour de Nîmes, 25 mars 1829) (1).

(1) Un arrêt de la cour de cassation du 15 juillet 1851, implique l'idée que, hormis le cas de nécessité absolue du chemin pour l'accès des propriétés riveraines, l'existence des servitudes ne serait pas un obstacle absolu à la suppression, et ne devrait, tout

Le conseil d'État a statué dans le même sens, en décidant « que les communes ne pouvaient affermer « une partie des chemins au préjudice des riverains, « sous prétexte qu'ils sont trop larges. (Voy. ord. « du 25 avril 1833, Hersent.) Sans doute, l'induction « tirée de cette ordonnance est indirecte et éloignée. « Mais la raison et l'équité répugnent à ce qu'une « commune puisse priver arbitrairement une longue « enfilée de maisons, de leur droit de sortie et de

au plus motiver qu'une action en dommages et intérêts; il est conçu ainsi ;

« Sur le moyen unique pris de la violation des art. 1382, 537, « 538, 545, 681 du Code civil ; 23 de la section 3 de la loi du « 10 juin 1793 ; et de la fausse application des art. 682 et 691 du « Code civil ; — Attendu que le terrain qui a été clos par le défen- « deur éventuel, est une portion d'un ancien chemin vicinal qui « lui a été vendue par la commune de Condé-sur-Sarthe, après « que le chemin eut été déclassé et supprimé par un arrêté du « préfet de l'Orne, contre lequel les demandeurs se sont inutile- « ment pourvus devant l'autorité administrative supérieure ; « — Que dénués de titre établissant en leur faveur un droit de « servitude, et ne pouvant alléguer le cas d'enclave, puisque le « chemin supprimé a été remplacé par un autre qui longe, « comme le premier, leur héritage, les demandeurs ne pouvaient « agir par voie de complainte pour se faire maintenir dans la « possession du passage qu'ils avaient précédemment exercé ; « — Qu'en supposant que la suppression de l'ancien chemin leur « fût dommageable et pût donner lieu en leur faveur à une in- « demnité, c'eût été contre la commune, et par action ordinaire, « qu'ils auraient dû poursuivre la réparation de ce dommage ; « — Que dès lors, en refusant d'accueillir leur action en com- « plainte, le jugement attaqué n'a contrevenu à aucun des articles « invoqués dans le pourvoi .. » Depuis un autre arrêt du 3 mai 1858 a consacré plus expressément le droit des riverains à une indemnité.

« desserte sur un chemin vicinal qu'il lui prendrait « fantaisie de supprimer et de vendre ; et c'est à « notre avis, plus que la servitude du fonds enclavé ; « c'est un droit d'usage prescrit par le temps et l'ha- « bitude. » (Voy. *ibid.*)

Art. 2. — Confection et entretien des chemins vicinaux.

359. — Division.

359. — Cet article embrasse les règles concernant :

1° Les charges imposées à la généralité des membres de la communauté ;

2° Les subventions dues pour dégradations extraordinaires ;

3° Les extractions de matériaux et occupations de terrains.

§ 1. — *Des charges imposées à la généralité des membres de la communauté.*

360. — Ressources mises à la disposition des communes.
361. — Vote de ces ressources.
362. — Imposition d'office.
363. — Droit de coërcition appartenant aux préfets.
364. — Le droit d'ouvrir d'office des crédits sur les revenus communaux, ne s'applique qu'aux revenus ordinaires.
365. — Exécution des travaux d'office.
366. — Des chemins vicinaux intéressant plusieurs communes. — Renvoi.
367. — La prestation en nature ne saurait être assimilée à la corvée d'autrefois.
368. — Assiette de la prestation en nature.
369. — De la prestation assise sur l'habitant.
370. — De la prestation due pour la famille et l'établissement.

371. — Du lieu où elle est due.
372. — La prestation en nature est due dans chaque commune pour les moyens d'exploitation propres à la localité.
373 — Du cas où le prestataire réside successivement dans plusieurs communes différentes.
374. — Du cas où le prestataire a plusieurs établissements agricoles dans des communes distinctes.
375. — Ce qu'il faut entendre par *membres de la famille, serviteurs, voitures attelées et bêtes de somme, de trait ou de selle.*
376 — Matrice et rôle pour la répartition.
377. — De la fixation des journées de travail d'hommes, de voitures ou de bêtes de somme.
378. — Réclamations contre les rôles. — Délai.
379. — Réclamations des communes.
380. — Motifs de réclamation.
381. — Faculté d'acquitter la prestation en argent, ou de la convertir en tâches.
382. — Fixation du tarif pour la conversion en argent.
383. — Délai pour l'option.
384. — Conversion en tâches.
385. — Convocation et libération des prestataires.
386. — Prescription de l'obligation de fournir les prestations.
387. — Recouvrement des prestations converties en argent.

360. — Dans le principe, les revenus communaux devaient seuls fournir aux dépenses d'entretien des chemins ; plus tard, un arrêté du 4 thermidor an X autorisa les prestations en nature pour suppléer à l'insuffisance de cette ressource ; la loi du 15 mai 1818 supprima les prestations pour les remplacer par des centimes additionnels et extraordinaires ; enfin, les lois des 28 juillet 1824 et 21 mai 1836 sont revenues au système des prestations en nature, qu'elles combinent avec les deux autres.

L'art. 2 de cette dernière loi porte : « En cas d'in-
« suffisance des ressources ordinaires des communes,

« il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à « l'aide, soit de prestations en nature dont le maxi- « mum est fixé à trois journées de travail, soit de « centimes spéciaux en addition au principal des « quatre contributions directes, et dont le maximum « est fixé à cinq.

« Le conseil municipal pourra voter l'une ou l'au- « tre de ces ressources, ou toutes les deux concur- « remment.

« Le concours des plus imposés ne sera pas néces- « saire dans les délibérations prises pour l'exécution « du présent article. »

Il arrive très-rarement que les communes puissent réparer et entretenir leurs chemins vicinaux au moyen de leurs revenus ordinaires.

M. Herman, dont les travaux offrent des documents d'autant plus intéressants qu'ils sont puisés aux sources officielles, nous apprend qu'en 1841 plus des quatre cinquièmes des communes de l'empire étaient obligées de recourir, annuellement, à des impositions extraordinaires, pour faire face à leurs dépenses ordinaires les plus urgentes : « Si nous recherchons, dit-il, quelle est la position des communes, quant aux dépenses des chemins vicinaux, nous trouvons dans le dernier rapport publié par le ministre de l'intérieur, qu'en 1841, sur les 37,053 communes qui composent le royaume, 31,251 n'avaient pu rien donner sur leurs revenus ordinaires pour l'entretien des chemins vicinaux ; que des 5,802 qui se trouvaient dans une situation financière moins défavorable, il en est 673 seulement qui ont pu suffire aux besoins du service vicinal sur leurs revenus ordinaires.

« En somme, les revenus ordinaires des communes n'entrent que pour environ cinq centièmes dans la masse des ressources appliquées au service vicinal. » (Voy. *Encyclopédie du droit* v^is^ *Chemins vicinaux.*)

L'attention doit donc se porter immédiatement sur les ressources spécifiées pour suppléer à l'insuffisance des revenus ordinaires. Ce sont 1° les prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail ; 2° les centimes additionnels aux quatre contributions directes.

361. — Les mesures organisées pour mettre ces ressources à la disposition des communes témoignent du soin que le législateur a pris de profiter des enseignements de l'expérience. En maintenant au conseil municipal le pouvoir, que lui attribuait la législation antérieure, de voter les fonds nécessaires, il a fait disparaître toutes les dispositions restrictives de l'exercice de ce pouvoir. Le conseil municipal est autorisé, contrairement à ce qui se passait sous l'empire de la loi de 1824, à voter à son choix la prestation en nature ou les centimes additionnels, et même, concurremment l'une et l'autre ressource. A côté de ce changement, vient se placer une modification plus importante encore. La loi de 1824 considérait comme *extraordinaires* les impositions destinées à subvenir à l'entretien des chemins et, par cette raison, elle appelait les plus imposés à participer à leur vote. La loi de 1836 a, au contraire, considéré la dépense comme obligatoire et ordinaire, et elle en a conclu qu'il leur était inutile d'appeler les plus imposés à délibérer sur le vote dont elle fait l'objet.

La loi du 24 juillet 1867, dans son art. 3, autorise

le vote de trois centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires. En ce cas, le concours des plus imposés est nécessaire et le vote a lieu dans les formes réglées par l'art. 42 de la loi du 18 juillet 1837. Si le maire est en désaccord avec le conseil municipal, la délibération n'est exécutoire qu'après approbation du préfet, tandis qu'elle est définitive si le maire adhère à la délibération.

A part cette innovation, la disposition de la loi du 1824 qui soumet la délibération prise par les conseils municipaux à l'approbation préfectorale, reste en pleine vigueur.

Il importe, aussi, de remarquer que la loi de 1836 garde le silence sur les travaux indispensables et urgents, et se réfère pour cet objet à l'art. 6 de la loi du 28 juillet 1824, qui veut que « lorsque des travaux « indispensables et urgents exigent des contributions « extraordinaires, il y soit pourvu par des ordon- « nances royales. » Ainsi, comme il s'agit alors de véritables contributions extraordinaires, le concours des plus imposés serait nécessaire.

362. — A côté des règles qui président à l'action des pouvoirs municipaux, il convient de montrer comment l'autorité est investie du pouvoir de triompher de leur mauvais vouloir ou de leur inertie. « Si « le conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté « dans la session désignée à cet effet, les prestations « et centimes nécessaires, ou si la commune n'en a « pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet « pourra d'office, soit imposer la commune dans les « limites du maximum, soit faire exécuter les tra- « vaux.

« Chaque année, le préfet communiquera au con-
« seil général l'état des impositions établies d'office en
« vertu du présent article. » (Voy. art. 5, loi de 1836.)

Les diverses sections de chaque commune et les communes voisines ont dans ce pouvoir spécial attribué à l'autorité supérieure, une précieuse garantie contre ces rivalités locales dont les exemples ne sont que trop fréquents. Dès qu'un chemin figure au tableau des chemins vicinaux, ceux qui ont besoin de s'en servir sont en droit d'exiger qu'il participe, dans une juste proportion, aux ressources ménagées par la loi. Le préfet, saisi des plaintes soulevées par le mauvais état des chemins ou d'un chemin, fait d'abord vérifier l'existence de la dégradation pour apprécier la nécessité de son intervention immédiate, et, dans le cas où il reconnaît que les réclamations ont, sous ce rapport, un fondement sérieux, il agit en raison de la position de la commune, relativement à l'emploi des moyens que la loi met à sa disposition. Si la délibération prise par le conseil municipal attend encore l'approbation préfectorale qui doit la rendre exécutoire, rien de plus simple que d'en exiger la modification. Si l'approbation avait devancé les plaintes, de deux choses l'une : ou bien, la commune n'aura disposé que d'une partie de ses ressources, et le maire sera invité, par un arrêté spécial et motivé, à convoquer le conseil municipal à l'effet de délibérer sur la réparation du chemin dont le mauvais état aura été constaté ; ou bien les ressources se trouveront épuisées en totalité, et, alors, le préfet sera réduit à recourir à l'art. 6 de la loi du 28 juillet 1824, qui a trait aux travaux extraordinaires et d'ur-

gence. N'a-t-il été fait, au contraire, aucun usage des prestations, ni des centimes, le conseil municipal est mis en demeure de voter les prestations et les centimes nécessaires. Le maire est, à cet effet, invité par un arrêté spécial à convoquer le conseil. Ce n'est qu'à défaut, par le conseil municipal, de voter les réparations jugées nécessaires et susceptibles d'être effectuées au moyen des ressources créées par la loi sur les chemins vicinaux, qu'il est fait usage du droit d'imposer la commune d'office.

363. — En conférant aux préfets, dans l'article 5, le droit d'imposer les communes d'office, le législateur a eu spécialement en vue celles dont les ressources ordinaires sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses d'établissement ou de réparation des chemins vicinaux. Il a limité le droit de les imposer au maximum des trois journées de prestation et des cinq centimes spéciaux et lors de la discussion de la loi du 24 juillet 1867, il a été bien entendu que jamais les trois centimes supplémentaires ne pourraient être imposés d'office.

De ce que ce droit a été ainsi défini à l'égard des communes dont les revenus ne présentent que des ressources insuffisantes, pour cette nature de dépenses, s'ensuit-il que les préfets n'aient aucun moyen de coërcition à l'égard de celles qui, ayant des ressources ordinaires suffisantes, refuseraient de comprendre la dépense d'entretien des chemins vicinaux dans leur budget, ou n'alloueraient que des crédits insuffisants?

Cette question a soulevé des difficultés multipliées,

aujourd'hui devenues plus rares, sur lesquelles cependant, il n'est pas inutile de fixer l'attention.

Certaines communes ont dénié à l'autorité supérieure, d'une manière absolue, le droit d'inscrire d'office au budget la dépense des chemins vicinaux, en prétendant que cette dépense n'était pas formellement déclarée obligatoire par la loi de 1836 ; qu'elle n'était pas non plus, comprise dans l'énumération des dépenses de cette nature par l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837. D'autres communes soutenaient qu'en admettant que la dépense des chemins vicinaux dût figurer dans leur budget, l'imposition d'office ne devait pas dépasser l'équivalent de la valeur de trois journées de prestation et de cinq centimes spéciaux.

Le ministre de l'intérieur a rejeté l'une et l'autre prétention par des motifs exposés dans une circulaire du 29 avril 1839.

« Sur le premier point, disait-il, si le législateur n'a pas posé dans la loi de 1836 des règles applicables aux communes ayant des ressources ordinaires pour subvenir aux dépenses des chemins vicinaux, c'est qu'il lui suffisait de déclarer, comme principe, qu'elles devaient considérer les dépenses du service vicinal comme obligatoires ; les règles générales, en matière de dépenses communales, viennent ensuite suppléer au silence de la loi du 21 mai 1836. C'est donc dans la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, que l'autorité supérieure doit chercher comment il doit être procédé pour contraindre à remplir leurs obligations, les communes qui ont des ressources suffisantes.

« Quant à la prétention élevée par quelques-unes de ces communes, de ne supporter, en tout cas, qu'une dépense formant l'équivalent de trois journées de travail et de cinq centimes spéciaux, le ministre a fait remarquer que cette limitation n'est écrite, ni indiquée nulle part dans la loi de 1836, qui, à l'égard des communes ayant des ressources suffisantes, s'est bornée à déclarer les dépenses du service vicinal obligatoires. Les dépenses de cette nature prennent, dès lors, rang avec toutes celles énumérées dans l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837. Il doit y être pourvu par les conseils municipaux. Si un conseil municipal méconnaissait ses obligations à cet égard, il y aurait lieu à l'application de l'art. 39 de la même loi, comme s'il s'agissait de toute autre espèce de dépense obligatoire. Toutefois, si la situation financière ne permettait d'inscrire d'office au budget qu'une partie de la dépense du service vicinal, et s'il était nécessaire de recourir, pour le reste, à d'autres ressources, ce ne serait pas à la contribution extraordinaire prévue par le quatrième paragraphe de l'art. 39 précité qu'il faudrait recourir, mais bien aux ressources spéciales, prestations et centimes indiqués par la loi du 21 mai 1836, comme devant suppléer à l'insuffisance des ressources ordinaires. Dans ce cas particulier, il y aurait lieu d'appliquer, à la fois, l'art. 39 de la loi du 18 juillet 1837, pour partie de la dépense, et l'art. 5 de la loi du 21 mai 1836 pour la partie de ces dépenses que les ressources ordinaires ne pourraient fournir » (1).

(1) Voy. aussi la circulaire en forme de projet de réglement du 21 juillet 1854, art. 86 et suivants.

La circulaire ministérielle à laquelle nous avons emprunté ces passages est, d'ailleurs, conforme à un avis du conseil d'État que le ministre avait demandé, et qui se résumait ainsi :

« 1° Les préfets ont le droit d'inscrire d'office au « budget des communes, les dépenses nécessitées par « le service des chemins vicinaux.

« 2° Cette inscription a lieu en vertu de la loi du « 18 juillet 1837.

« 3° Il doit y être procédé par le préfet, en conseil « de préfecture, ou par ordonnance du roi, comme « le veut l'art. 39 de la même loi.

« 4° Enfin, ce même article a posé la règle à laquelle « les préfets doivent se conformer, quant à la fixation « de la quotité des dépenses. »

Le conseil d'Etat, jugeant au contentieux, a également reconnu que l'administration avait le droit d'inscrire d'office au budget communal les allocations nécessaires à l'entretien ou à l'établissement des chemins vicinaux, ou de frapper d'office les impositions en prestations et centimes ; il a, en même temps, décidé que les arrêtés pris à cet égard par les préfets, ainsi que les décisions confirmatives du ministre, n'étaient pas susceptibles de recours par la voie contentieuse. (Voy. ord. 9 juin 1843, ville de Vire.)

Si les prestations ont seules été votées, le préfet peut d'office imposer les centimes additionnels et réciproquement. (Voy. ord. 24 juillet 1845, com. de Bouleternède.) L'administration n'a même pas voulu se dessaisir du droit d'imposer les prestations d'office au cas où les communes auraient voté les trois centimes extraordinaires autorisés par la loi du 24 juillet

1867, bien qu'on ait déclaré dans l'exposé des motifs que ces trois centimes suppléeraient naturellement aux prestations dans les localités où les habitudes des contribuables comportent plutôt le paiement en argent que le travail personnel.

364. — Nous ferons seulement remarquer que le droit d'ouvrir d'office aux budgets des communes des crédits sur les revenus communaux ne peut s'appliquer qu'aux *revenus ordinaires*. « Ceux-là seuls, dit M. Herman, sont indiqués par l'art. 2 de la loi, comme gage des obligations des communes. Les ressources extraordinaires des communes peuvent, sans doute, être affectées à la dépense des chemins vicinaux, mais ce résultat ne peut être obtenu que par l'effet du vote des conseils municipaux, et non par l'action coërcitive de l'administration supérieure. » (Voy. *Encyclopédie du droit*, v^is^ *Chemins vicinaux*, p. 92.)

365. — Le législateur a prévu dans l'art. 21, le cas où, le conseil ayant voté les prestations et centimes nécessaires, il n'en aurait pas été fait emploi pendant le délai prescrit par le réglement publié pour l'exécution de la loi. (Voy. art. 21.) Dans ce cas, le mode de procéder est à peu près le même que dans le cas où le conseil municipal n'a pas voté l'allocation. A l'expiration du délai fixé, par un arrêté, pour l'exécution des travaux, le préfet déclare les prestations exigibles en valeurs pécuniaires et fait faire les travaux à prix d'argent.

366. — Lorsque nous aurons à traiter des chemins d'intérêt commun et de grande communication, nous dirons dans quelle proportion et au moyen de quelles ressources chacune des communes intéressées par-

ticipe à leur entretien. Ici se termine ce que nous avions à dire quant à présent pour faire connaître la nature des ressources mises à la disposition des communes et exposer les règles qui président à leur affectation aux chemins vicinaux. L'ordre des idées appelle maintenant notre attention sur les moyens de perception autorisés par la loi.

Nous ne parlerons point des revenus ordinaires, non plus que des centimes spéciaux. Ce qui concerne les revenus ordinaires appartient au chapitre *des communes ;* les centimes spéciaux se perçoivent en même temps, et de la même manière que les *contributions directes*, ainsi que nous l'expliquerons en traitant de ces dernières. Occupons-nous de la prestation en nature.

367. — L'emploi de la prestation en nature pour l'amélioration et l'entretien des voies publiques n'est pas une mesure nouvelle. Avant 1789, on l'appliquait, sous le nom de corvée, à la réparation des grandes routes. Mais la prestation en nature telle que nous la connaissons est bien loin de rappeler les abus qui avaient rendu la corvée si odieuse. La corvée avait dû, sans doute, provoquer de légitimes et vives plaintes à une époque où les corvéables étaient requis par de simples ordonnances d'intendants de province de venir travailler pour la réparation des grandes routes voisines de leurs communes. C'était là, en effet, une sujétion bien abusive et qui ne pouvait procéder que du droit féodal, celle qui mettait à la charge de certaines communes une dépense d'intérêt général. Mais rien de plus juste et de plus naturel que d'obliger les communes à entretenir les chemins consacrés à

leur propre usage, au moyen d'une prestation, soit en nature, soit en argent, qu'elles votent et dont elles disposent elles-mêmes.

Une heureuse expérience, au surplus, a confirmé les espérances que le législateur avait conçues de l'emploi de cette ressource pour l'amélioration des chemins vicinaux.

368. — L'assiette de la prestation en nature est ainsi réglée : « Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, « de fermier ou de colon partiaire, porté aux rôles « des contributions directes, pourra être appelé à « fournir, chaque année, une prestation de trois « jours : 1° pour sa personne, et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moins et « de soixante ans au plus, membre ou serviteur de « la famille et résidant dans la commune ; 2° pour « chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en « outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, « de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune. » (Voy. L. 21 mai 1836, art. 3.)

L'application de cet article a pour base la distinction entre l'obligation imposée à l'habitant, comme habitant, et en vue de sa personne seulement, et l'obligation imposée à tout individu en vue de la famille dont il est le chef, ou de l'établissement dont il est propriétaire ou gérant, à quelque titre que ce soit.

369. — La première obligation frappe tout habitant porté aux rôles des contributions directes, mâle, valide et âgé de dix-huit ans au moins, et de soixante

ans au plus; elle est fondée sur l'usage qu'il fait personnellement du chemin. C'est à ce titre que les ecclésiastiques, qui n'ont ni famille ni établissement, y sont soumis. (Voy. ord. 1er juillet 1841, Vial; 15 mai 1848, Daumer; décr. 12 mars 1867, Tollemer). L'habitation est la principale cause qui rend imposable à la prestation en nature. La loi ne s'est point servie du mot *domicile*, pour bien faire comprendre que c'est le fait de la *résidence* qu'il faut prendre en considération.

« Lorsqu'un propriétaire a plusieurs résidences qu'il habite alternativement, et qu'il s'agit de reconnaître dans laquelle il doit être imposé à la prestation en nature pour sa personne, il faut rechercher, dit la circulaire ministérielle du 24 juin 1836, quelle est celle de ces résidences où il a son principal établissement et qu'il habite le plus longtemps: « *C'est là qu'il devra être imposé.* (Voy. aussi circ. du 21 juillet 1854, art. 64). »

Le Conseil d'Etat s'est rangé à cette opinion : « Considérant, porte un décret du 25 juin 1857 (du Gennevray), que si le sieur du Gennevray réside pendant une partie de l'année à Dampierre, son domicile et son habitation principale sont à Caen où il paie la taxe personnelle ; que dans ces circonstances, il était fondé à demander décharge de la taxe des prestations à laquelle il a été imposé dans la commune de Dampierre pour sa personne. (Voy. également déc. 1er septembre 1865, comm. de Somme-Yèvre; 19 janvier 1866, Du Rozier).

Les motifs d'exemption sont rigoureusement déterminés.

Le premier se tire de l'âge. Les questions de ce genre sont toujours faciles à résoudre.

Le second résulte de l'état d'invalidité. L'appréciation manque ici de base bien certaine ; mais la connaissance personnelle que le magistrat municipal a le plus ordinairement de ses administrés, et à laquelle il lui est, au besoin, si facile de suppléer, mettra le conseil municipal à même de se conformer exactement au vœu de la loi.

L'indigence se trouve aussi implicitement comprise au nombre des motifs d'exemption, puisqu'aux termes de la loi du 21 avril 1832 (Voy. art. 12), les indigents ne doivent pas figurer sur les rôles des contributions directes, et que les individus portés à ces rôles sont seuls imposables à la prestation ; mais le contribuable inscrit au rôle des contributions chercherait vainement à échapper à la taxe en démontrant qu'il est dénué de toutes ressources personnelles (Voy. décr. 14 janvier 1867, Lelerre).

C'est en vertu du même principe que le conseil d'Etat décide que si les militaires en activité de service sont exempts de la prestation en nature, cette exemption ne s'applique pas aux officiers d'état-major ni aux officiers sans troupe, portés aux rôles des contributions directes (Voy. ord. 18 juillet 1838, Courtois ; décr. 29 juillet 1857, Hubert).

Un préposé des douanes domicilié dans une commune et porté au rôle des contributions directes ; un individu compris dans l'inscription maritime sont également assujettis à la taxe (décr. 27 février 1867, Boudrie ; 12 mars 1867, Sommé).

370. — La prestation due pour la famille ou l'éta

blissement a aussi pour cause l'usage qui est fait des voies de communication, mais elle ne frappe que sur la famille ou sur les instruments d'exploitation. Celui qui est tenu de l'acquitter n'est atteint que comme chef responsable des charges de sa famille ou de son exploitation. On n'a donc à prendre en considération, pour l'assiette de la prestation à ce titre, que cette qualité de chef, sans se préoccuper ni du sexe, ni de la validité, ni de l'âge de la personne qui possède l'exploitation, non plus que de sa résidence (Voy. ord. 17 août 1836, Lafontan; décr. 10 mars 1862, Leypold), ou de son inscription nominative au rôle de la contribution foncière. (Voy. ordon. 13 février 1840, de Saint-Royan.)

371. — La prestation pour la famille ou l'établissement est due, non dans la commune où réside le chef, mais dans celle où se trouve le siége de la famille ou de l'établissement. (Voy. décr. 5 janvier 1858, Thouvenot; 27 janvier 1859, Boivin; 19 janvier 1866, Du Rozier.)

Voilà la règle, mais son application n'est pas sans difficulté, lorsque le même prestataire a des établissements dans plusieurs communes.

Supposons un état permanent en domestiques, voitures ou bêtes de somme dans différentes communes.

372. — La prestation en nature doit être demandée dans chaque commune pour tout ce qui appartient au prestataire dans cette commune pour le service et les moyens d'exploitation propres à la localité. Rien de plus juste, en effet, que de faire contribuer chaque établissement en raison du nombre de chevaux et de voitures affectés à son exploitation.

Ainsi, une administration de messageries possède dans une commune un établissement dirigé par un préposé ; elle doit la prestation affectée à l'entretien des chemins vicinaux, pour les personnes, chevaux et voitures qu'elle emploie dans son établissement. (Voy. ord. 11 juin 1838, Dotezac.)

Mais on comprendra sans peine que la prestation ne serait pas due, si on n'avait dans une commune que les écuries et les remises pour les chevaux et les voitures attachés à l'exploitation d'une propriété située dans la commune voisine. La simple occupation de ces bâtiments ne constituerait pas un établissement dans le sens de la loi. (Voy. décr. 29 avril 1848, Châtelet ; décr. 28 mars 1860, Lefebvre.)

373. — Représentons-nous maintenant un particulier qui va passer quelques mois de l'année à la campagne, et emmène avec lui ses domestiques, ses chevaux, et ses voitures. Sera-t-il imposé dans la commune où la maison de campagne est située? Non d'abord, sans aucune difficulté, s'il n'a point d'établissement qui lui soit propre et ne fait que recevoir l'hospitalité chez un parent ou un ami (Voy. décr. 20 décembre 1860, Boissel). S'il a un établissement, une résidence telle qu'on puisse le regarder comme un habitant de la commune, le conseil d'Etat tient bien toujours pour règle que la prestation n'est due qu'une fois et qu'elle est due au lieu où est situé le principal établissement, mais si ce dernier a pour siége une ville où le propriétaire n'ait pas à acquitter la prestation, le conseil décide que cette taxe est due dans la commune où existe l'établissement secondaire, pour les serviteurs, chevaux et voitures qui y

ont été momentanément transportés (Voy. décr. 29 avril 1848, Poriquet ; 31 mai 1854, Foulquier-Lonjon; 15 avril 1863, Baret ; 7 février 1866, Martin). En cas de double imposition, la demande en décharge devra être formée dans la commune de l'établissement secondaire (Voy. décr. 5 janvier 1858, Thouvenot).

374. — Une autre hypothèse a été examinée dans la discussion de la loi ; nous voulons parler du cas où un cultivateur a deux établissements agricoles dans deux communes distinctes et passe de l'une à l'autre non-seulement de sa personne, mais encore envoie ses chevaux, ses voitures et chariots d'un établissement dans un autre.

« Cette hypothèse, (disait à la tribune M. Gillon) se rencontre fréquemment et surtout dans les pays de grande exploitation ; eh bien ! on se demande, en pareil cas, comment frapper le cultivateur relativement à la prestation en nature. Voici la réponse que je crois pouvoir faire, et si la justesse en paraît douteuse à quelqu'un, je prie les dissidents de venir me contredire tout haut.

« Dans chaque commune, on sait habituellement ce qu'il faut de chevaux pour labourer une certaine quantité d'hectares de terre ; à l'aide de cette règle, on calculera, eu égard à la quantité d'hectares de chacun de ces établissements, ce qu'il faut raisonnablement de chevaux et de voitures pour la culture de chacun ; et en conséquence, on frappera dans un village le cultivateur, eu égard à l'importance de l'exploitation qu'il y possède ; on en fera autant dans l'autre village. Voilà les solutions qui me paraissent équitables, je les soumets à la chambre. »

Ces explications ne soulevèrent dans le sein de la chambre aucune contradiction et l'on put croire que l'interprétation proposée par M. Gillon serait suivie dans la pratique; mais elle n'a été adoptée ni par l'administration ni par le conseil d'État qui juge que si un domaine est situé sur deux communes, la prestation en nature n'est due que dans celle où est le siége principal de l'établissement et où celui qui en est le chef acquitte la contribution personnelle (Voy. ord. 3 janvier 1848, Brianchon; décr. 30 juin 1858, Ménage).

375. — Quant aux bases pour l'assiette de l'imposition, elles sont nettement indiquées.

Les mots *membres de la famille* pour lesquels le chef de la famille doit la prestation en nature, comprennent tous les parents. Ces mots ont remplacé ceux de *ses fils vivant avec lui*, employés par la loi antérieure (1).

Il a été décidé, d'ailleurs, qu'un père ne devait pas la prestation pour le fils qui n'avait pas chez lui sa résidence de fait. (Voy. ord. 26 novemb. 1839, Dufour; décr. 3 décembre 1857, Sarret).

La prestation n'est due qu'à raison des *serviteurs de la famille*. On ne peut considérer comme tels que les individus qui reçoivent un salaire annuel et permanent. Mais il n'est pas nécessaire qu'ils soient logés et nourris par leur maître (Voy. décr. 30 avril 1862, Bergeron). On ne saurait d'ailleurs, ranger sous cette dénomination, les employés, chefs d'ateliers,

(1) Le parent, un neveu, qui travaille chez un propriétaire au mois et demeure avec lui, doit être considéré et imposé comme membre de la famille. (Voy. décr. 23 avril 1852, Vairetti.)

maîtres-ouvriers et autres attachés à un établissement industriel (Voy. ord. 27 août 1840, Barsalon; décr. 1er décembre 1858, Horlaville; 6 août 1863, Ménin; 20 décembre 1866, Cantel), non plus que les ouvriers ruraux qui louent leurs services à la tâche, bien qu'ils logent à la ferme. (Voy. décr. 27 avril 1852, commune de Barsac.) A plus forte raison ne devrait-on pas considérer comme tels le clerc de notaire nourri et logé chez son patron; le professeur attaché dans les mêmes conditions à un pensionnat (Voy. décr. 18 juillet 1866, Salgues; 4 juin 1867, Desmasures).

Les voitures *attelées* sont celles réellement et effectivement employées, par opposition aux voitures tenues en réserve, pour les cas imprévus, ou pour remplacer celles en service; mais on regarde comme voitures en service toutes celles que possède un propriétaire ayant un nombre d'animaux suffisant pour les atteler simultanément (Voy. décr. 9 avril 1867, Chapelle). Il importe peu, d'ailleurs, que les voitures attelées soient ou ne soient pas propres au travail des prestations (Voy. décr. 29 mai 1861, Fleury).

Il n'y a pas lieu de considérer comme voiture *attelée*, et à ce titre, imposable, celle d'un propriétaire qui, n'ayant pas de chevaux à lui n'en ferait usage qu'avec des chevaux de louage. (Voy. ordon. 12 juin 1845, Hesse.) Cette solution toutefois, doit être restreinte au cas d'un louage occasionnel; si le contribuable, sans être propriétaire des chevaux et voitures les détient d'une manière permanente pour les affecter à son usage, la prestation est évidemment due; il a été décidé notamment qu'elle devait être acquittée à raison des chevaux prêtés par le gouvernement aux

cultivateurs. (Voy. décr. 16 janvier 1861, Combe; 24 juillet 1861, Mongauzy.)

Pour les bêtes de somme, de trait ou de selle, on doit faire la même distinction que pour les voitures. Elles ne sont imposables qu'autant qu'elles servent à celui qui les possède, pour son usage personnel, celui de sa famille ou de son établissement. Les animaux possédés comme objet de commerce, ou pour la consommation ou pour la reproduction (Voy. ordon. 24 janvier 1845, Frigard; décr. 9 janvier 1856, Barriol), ne peuvent donner lieu à la prestation en nature. On déciderait de même si, bien que destinés aux travaux d'une exploitation industrielle ou agricole, ces animaux étaient cependant trop jeunes pour y être employés (1). (Voy. ordon. 10 janvier 1845, Séron.) Il est bien entendu toutefois, qu'à cet égard, la présomption cède devant le fait, et que du moment que des animaux sont réellement utilisés, la prestation est due, quel que puisse être leur âge, et sans qu'il y ait lieu de s'arrêter au plus ou moins d'importance du travail par eux effectué. (Voy. décr. 28 décemb. 1850, Delplanque; 27 mars 1865, Peytard; 8 janvier 1867, Cabaudié).

La jurisprudence s'est refusée à étendre aux employés du gouvernement qui sont tenus d'entretenir un cheval pour leur service, l'obligation de payer la prestation en nature imposée par la loi pour chaque bête de somme, de trait ou de selle au service de la famille. (Voy. ordon. 6 novemb. 1839, Wuillaine;

(1) Ou s'ils étaient trop vieux. (Voy. décr. du 26 juillet 1851, Théobon.)

29 janv. 1841, Blondeau ; décr. 22 mars 1854, Tourvieille.) Il a été aussi jugé que la voiture dont ce même cheval forme l'attelage ne peut être considérée comme une voiture attelée, dans le sens de la loi. (Voy. ordon. 29 avril 1842, Gromand.) Et, bien qu'il semble que l'usage qu'ils font de la voie publique doive les astreindre à concourir à son entretien, on comprend néanmoins qu'on ait pu supposer qu'il en était tenu compte dans la fixation de leurs émoluments. Il faut seulement s'étonner qu'on ait porté la rigueur du principe qui sert de base à cette distinction jusqu'à en faire profiter les maîtres de poste, pour le nombre de chevaux qu'ils doivent tenir affectés au service des relais d'après les dispositions qui les régissent, et cela au mépris de ce fait que, le plus ordinairement, ces mêmes chevaux servent à faire marcher une exploitation qu'on a soin de joindre au service de la poste pour utiliser toutes leurs forces. Le ministre de l'intérieur s'est vainement efforcé de déterminer le conseil à revenir sur sa jurisprudence à cet égard ; il se montre très-résolu à la maintenir. (Voy. ord. 29 janv. 1841, Butet ; décr. 7 septembre 1861, com. de Saudron.)

Du reste, dans le cas où la prestation est due, il est dans l'esprit de la loi que le prestataire ne soit imposé que pour l'espèce d'animaux et de voitures qu'il possède réellement, et qu'il n'ait à fournir en harnais et traits, que ce qui est en sa possession ; c'est à l'autorité municipale à organiser les travaux de manière à pouvoir les utiliser ou à s'en procurer, au besoin, de plus propres au genre de service qui peut être nécessaire. (Voy. ordon. 16 août 1841,

commune de Jegun.) Mais le bon sens dit que l'obligation de fournir un attelage emporte l'obligation d'envoyer un homme pour le conduire ; et il s'ensuit que celui qui va travailler sur le chemin avec son attelage ne satisfait pas, pour cela, à sa tâche personnelle.

En résumant les principes qui viennent d'être établis, on reconnaît que la prestation est imposée à deux titres et que l'on est atteint tantôt à un seul, et tantôt à ces deux titres : ou l'on n'est soumis à la prestation que comme habitant, ou bien on doit d'abord une prestation à titre d'habitant et, en second lieu, une prestation comme chef de famille ou d'établissement ; ou enfin on n'est imposable qu'en cette dernière qualité (1).

376. — L'administration a prescrit pour la répartition des prestations en nature, la confection d'un état matrice par les maires assistés des répartiteurs. Cet état matrice, dont la révision totale a lieu tous les trois ans, est révisé chaque année à l'époque de la tournée des mutations. Lorsqu'il est révisé, il reste à la disposition des administrés, qui ont un mois pour réclamer contre le travail. A l'expiration

(1) L'importance de la prestation en nature est fixée pour chaque contribuable d'après les moyens d'exploitation qu'il possède au 1er janvier. Ainsi, celui qui possède à cette époque des chevaux et des voitures à raison desquels il a été soumis à l'impôt, doit être maintenu sur les rôles pour la prestation qui lui a été assignée, bien que depuis, et dans le cours de l'exercice, il ait cessé d'avoir le même nombre de chevaux et de voitures. (Voy. décr. 15 mai 1848, Robert ; 22 février 1849, Jacques, 22 mai 1865, Bey.)

de ce délai, le conseil est appelé à délibérer sur les réclamations présentées, et le maire arrête le travail.

Les rôles sont dressés par le percepteur-receveur municipal sur l'état matrice, en vertu de la délibération du conseil municipal qui a voté la prestation. Le maire certifie leur exactitude et les adresse au préfet ; ils reviennent avec l'approbation préfectorale qui les rend exécutoires ; on les publie comme et en même temps que ceux des contributions directes, et un avertissement est remis à chaque contribuable avec la mention du délai fixé par le préfet, pour l'option entre la libération en argent et celle en nature.

377. — Mais l'autorité municipale n'a pas le droit de fixer elle-même l'assiette de l'impôt, et de déterminer la proportion suivant laquelle les journées de travail d'hommes, de voitures ou de bêtes de somme, entreront dans la prestation d'après les exigences des travaux ou l'usage des localités.

Le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 11 avril 1839, a signalé cette fixation arbitraire, comme contraire aux dispositions de l'art. 3 de la loi de 1836. Il a fait remarquer notamment, « qu'en déterminant les bases de cette contribution, le législateur a vu dans ces bases, un tout qui constitue d'une manière indivisible les obligations de chaque chef de famille ou d'établissement. En d'autres termes chaque chef de famille ou d'établissement doit la prestation en nature pour tout ce que la loi déclare imposable, et sans que le conseil municipal ait le droit d'affranchir de la contribution une partie de ce qui en constitue

les bases. Il en est ici, comme des centimes spéciaux qui doivent porter sur l'ensemble des quatre contributions directes, et dont les conseils municipaux ne pourraient voter l'assiette sur telle ou telle de ces quatre contributions.

« Si le vote dans des proportions différentes des différentes espèces de journées de prestations, présentait en apparence, quelque avantage, il avait aussi des inconvénients réels. Je ne m'attacherai pas à cette considération, qu'en procédant ainsi, les conseils municipaux pourraient arriver à favoriser telle classe de redevables au détriment de telle autre ; qu'ici, par exemple, on ferait peser la charge des prestations principalement sur les journaliers, en ménageant les possesseurs de moyens de transport ; qu'ailleurs, le contraire pourrait arriver. J'aime à penser que partout les conseils municipaux ne sont mus que par l'intérêt général ; que tous les membres de ces assemblées savent se placer au-dessus des considérations tirées de leurs intérêts privés. Mais on ne peut pourtant se dissimuler que le vote inégal des diverses espèces de journées tend à priver le service vicinal d'une partie des ressources que la loi du 21 mai 1836 y affecte. Aux termes de cette loi, les communes dont les revenus ne suffisent pas à l'entretien des chemins vicinaux peuvent être tenues de suppléer à cette insuffisance, en votant pour l'ensemble du service vicinal, des prestations en nature jusqu'au maximum de trois journées. Pour le service spécial des chemins vicinaux de grande communication, le contingent de ces mêmes communes peut être porté jusqu'à deux ou trois journées de prestation. Si un conseil muni-

cipal ne satisfait pas à cette obligation légale, soit pour les chemins vicinaux de petite communication, soit pour ceux de grande communication, le préfet peut et doit imposer la commune dans les limites du maximum. Les obligations des communes doivent-elles être considérées comme remplies, lorsqu'il n'a été voté qu'une partie des prestations, par exemple trois journées de main-d'œuvre et une journée de charroi ? Le préfet peut-il permettre que, notamment le service des chemins de grande communication, qui exige une plus grande masse de transports, soit privé d'une partie des ressources que la loi lui assure ? Évidemment non. Il se peut que dans quelques localités placées dans une position particulière, l'obligation d'imposer un même nombre de journées d'hommes et de journées de charroi amène ce résultat ; que, ainsi qu'on l'a exposé, quelques journées d'une ou d'autre espèce restent forcément sans emploi, et devront être passées en non-valeurs, mais c'est là un faible inconvénient bien au-dessous certainement de ceux qui viennent d'être signalés. »

378. — La loi du 21 mai 1836 ne contient aucune disposition relative aux réclamations contre les rôles de prestations ; elle a donc laissé subsister l'attribution faite aux conseils de préfecture par l'art. 5 de la loi du 28 juillet 1824, qui porte que *le recouvrement des prestations en nature sera poursuivi comme pour les contributions directes*, et ajoute d'ailleurs, que *les dégrèvements seront prononcés sans frais* (1).

(1) Le ministre de l'intérieur a conclu de cette dernière disposition (Voy. instruction du 24 juin 1836) que les demandes pou-

Les réclamations en matière de contributions directes, doivent être formées dans un délai de trois mois à partir de la publication des rôles, qui a lieu en janvier. Il semble rationnel d'étendre la règle aux réclamations en matière de prestations ; cependant le conseil d'Etat décide que lorsque le rôle a été publié dans la commune avant l'ouverture de l'exercice de l'année à laquelle il se rapporte, le délai de trois mois pour former les réclamations court seulement à partir du premier jour de cet exercice, et non du jour de la publication du rôle. (Voy. ord. 26 août 1846, Bertrand.) Et comme la publication de ces rôles se fait en novembre, c'est en réalité un délai de cinq mois qui est accordé pour réclamer (1).

Le recours au conseil d'État est valablement formé par l'intermédiaire des préfets, comme en matière de contributions directes. (Voy. ord. 22 février 1848, Morin Arnoul.)

379. — Les communes peuvent avoir intérêt à appeler des décisions des conseils de préfecture sur les demandes en dégrèvement formées par les contribuables. Mais le ministre des finances est sans qua-

vaient être formées sur papier non timbré, et elles sont, en effet, admises dans cette forme, même lorsqu'elles ont pour objet une cote supérieure à 30 fr. — La circulaire du 21 juillet 1854 recommande de les fournir en double expédition.

(1) A l'égard des contribuables non domiciliés ou représentés dans la commune, et qui ont pris soin de déclarer leur changement de domicile, le délai des réclamations ne court qu'à partir de l'avertissement qui leur a été donné, dans leur résidence nouvelle, par le percepteur ou à défaut, de la contrainte qui leur a été signifiée en son nom. (Voy. décret du 22 novembre 1851, Gassin.)

lité pour saisir en leur nom le conseil d'Etat. La prestation ne constituant point une perception établie au profit du trésor public, le ministre des finances est sans intérêt dans les contestations qui s'y rapportent. (Voy. ord. 5 février 1841, Aviat ; 21 janvier 1842, Lamord-Laparelle.)

Nous n'hésitons pas à dire qu'il en serait de même du ministre de l'intérieur ou du préfet. Le maire seul a qualité pour agir en justice dans l'intérêt de la commune.

380. — Les questions d'âge, celles d'invalidité, la distinction entre les serviteurs et les ouvriers, celle entre les voitures attelées et celles qui ne le sont pas, de même qu'entre les bêtes de somme ou de trait servant aux possesseurs et celles destinées à la consommation ou à la reproduction, la modification des éléments de l'assiette des prestations dans l'intervalle qui sépare l'époque de la confection des rôles du premier jour de l'année à laquelle ils s'appliquent (Voy. ordon. 25 janvier 1839, Youf-Larible) : tels sont les points auxquels se rattachent la plupart des difficultés. On conçoit néanmoins, que la légitimité de la contribution puisse tomber aussi en contestation. On recevrait assurément une réclamation fondée sur le défaut d'accomplissement des formalités voulues; sur ce que le chemin à réparer ne rentrerait pas dans la classe des chemins vicinaux (Voy. ordon. 3 mai 1837, commune de Saint-Maurice), ou sur ce que les ressources ordinaires de la commune ne seraient pas insuffisantes. (Voy. décr. 7 septembre 1861, Delair.) Il ne serait pas moins rationnel d'invoquer la nature et l'objet des travaux projetés pour en conclure qu'ils

ne sont pas destinés à l'amélioration des communications vicinales et que, dès lors, ce n'est pas le cas de recourir aux prestations en nature. Ce motif se rencontre dans une espèce jugée en 1837. (Voy. ord. 19 novembre 1837, Mognat.) Des particuliers soutenaient que les travaux destinés à remédier aux ravages causés par un torrent n'étaient entrepris que dans un intérêt plus ou moins général, mais étranger à la conservation des chemins. Le conseil de préfecture s'est considéré comme valablement saisi de l'opposition : il ne l'a rejetée qu'en se fondant sur ce que les travaux se liaient à une entreprise qui, dans son ensemble, embrassait le rétablissement et l'amélioration des communications vicinales. Quelle que soit, au surplus, la contestation, il importe de ne perdre de vue, ni dans l'instruction ni dans le jugement, la distinction que nous avons eu déjà plusieurs occasions de signaler entre les raisons d'utilité ou les considérations d'équité du ressort de l'autorité purement administrative, et les questions et moyens juridiques. Les premières échappent à l'appréciation du conseil de préfecture, il n'est saisi que d'un litige, et ne doit prononcer que par application de la loi.

Le conseil de préfecture accueille ou rejette la demande du contribuable ; il ne peut pas ordonner de mutations de cote (Voy. décr. 29 juillet 1859, Baudesson ; 22 janvier 1864, Dubois).

381. — D'après l'art. 4 de la loi de 1836, la prestation est susceptible d'être acquittée en nature, en argent ou en tâche. Cet article est ainsi conçu :

« La prestation en nature sera appréciée en argent, « conformément à la valeur qui aura été attribuée

« annuellement pour la commune, à chaque espèce « de journée, par le conseil général sur les proposi- « tions du conseil d'arrondissement.

« La prestation pourra être acquittée en nature, « ou en argent, au gré des contribuables. Toutes les « fois que le contribuable n'aura pas opté dans les « délais prescrits, la prestation sera, de droit exigible « en argent.

« La prestation non rachetée pourra être convertie « en tâches, d'après les bases et évaluations de tra- « vaux préalablement fixées par le conseil muni- « cipal. »

382. — La loi du 28 juillet 1824 avait chargé les conseils municipaux de fixer le taux de la conversion des prestations en nature. Mais il en résultait que dans une localité, le tarif était porté à un chiffre tellement élevé qu'il y avait un véritable préjudice pour le contribuable à se libérer en argent ; tandis que, dans la localité voisine, le tarif était si faible que la conversion en argent ne produisait que des sommes insuffisantes. Pour remédier à ces inconvénients, la loi de 1836 a donné mission aux conseils généraux d'arrêter, chaque année, les tarifs de conversion des prestations en argent, sur les propositions des conseils d'arrondissement. A la hauteur du rang qu'ils occupent dans l'ordre administratif, les conseils généraux ont paru offrir toutes les garanties désirables pour résoudre avec une complète indépendance de toute influence locale, les questions si délicates et si complexes de la fixation des tarifs de conversion. Le succès de la loi devait, en grande partie, dépendre de l'heureuse application qui serait faite de ses dispo-

sitions. Il fallait combiner l'établissement des tarifs, avec les prestations en nature, de manière à tirer tout le parti possible des journées de travail ou du produit de leur rachat. Aussi le ministre de l'intérieur a-t-il, dans son instruction du 24 juin 1836, appelé toute l'attention des conseils généraux sur l'importance de la mission qu'ils avaient à remplir. Le ministre reconnaissait que la prestation en nature était, sans doute, l'une des ressources les plus importantes qui pussent être affectées, dans certaines communes, à la réparation des chemins vicinaux. Il ne se dissimulait pas cependant, que ce moyen d'exécution laissait à désirer. Il supposait que partout on obtiendrait bien plus de travail effectif avec une somme inférieure à la valeur d'une journée de travail, qu'on ne pourrait en obtenir de la présence d'un prestataire, pendant un jour, sur les ateliers. Dans cette persuasion, le ministre émettait l'avis qu'il était du plus haut intérêt, que, sans abaisser les tarifs de conversion à un prix trop inférieur à celui des journées de travail, ils pussent cependant présenter à cet égard assez d'avantages pour déterminer, autant que possible, les contribuables à s'acquitter en argent.

Mais on ne s'était pas encore rendu compte de l'efficacité des prestations en nature, lorsque l'emploi en est convenablement dirigé et surveillé. Quelques années d'expérience vinrent bientôt modifier les idées exprimées dans la circulaire ministérielle. Laissons parler M. Herman qui, par ses travaux et sa position spéciale, était mieux que personne en mesure de constater les résultats de l'application de la

loi de 1836 : « Quant aux rachats, il a été reconnu, dit-il, que l'abaissement du tarif de conversion en argent n'exerçait que peu d'influence sur l'option des prestataires. Dans le plus grand nombre des départements, en effet, les populations rurales préfèreront toujours s'acquitter en nature. La plus faible contribution en argent, ne représentât-elle que la moitié de la valeur de la journée de travail, leur paraîtra toujours un sacrifice supérieur à celui d'un travail que l'administration prend généralement le soin de ne leur demander que dans les moments où les travaux agricoles leur laissent quelque loisir. C'est ce que l'expérience a pleinement démontré. Car dans quelques départements où les conseils généraux avaient abaissé le taux de la conversion dans le but d'obtenir un plus grand nombre de rachats, on a vu avec étonnement que ce nombre n'augmentait presque pas. Les seuls qui profitassent de l'abaissement du tarif étaient donc les contribuables les plus aisés qui se seraient également libérés en argent, alors même que le tarif du rachat eut été basé sur la valeur réelle du travail que la classe moins aisée fournissait en nature. Aussi les mêmes conseils généraux se sont-ils déterminés, après un an ou deux d'essai, à élever graduellement les tarifs de conversion en argent, afin de ne pas priver le service vicinal d'une partie des ressources qu'il avait le droit d'attendre du rachat des journées dans la classe qui préfèrera toujours se libérer en argent. »

Le même auteur ajoute, qu'une autre cause a encore déterminé les conseils généraux à ne pas tenir les tarifs de conversion en argent fort au-dessous de

la valeur réelle des journées, c'est l'amélioration graduelle des résultats obtenus de l'emploi de la prestation en nature, sous la surveillance des agents chargés de diriger les travaux. Bientôt il fut prouvé que le travail en nature pouvait donner des résultats qui n'étaient pas beaucoup au-dessous de la valeur réelle des journées ; il devenait donc sans objet d'attribuer à ces journées une valeur inférieure pour favoriser les rachats, et cela fut si bien compris, que dans certains départements, les maires eux-mêmes ont demandé que les tarifs de conversion fussent rehaussés, afin de ne pas trop favoriser le rachat des journées, dont le produit en travail leur paraissait préférable. (Voy. *Encyclopédie du droit*, v^is^ *Chemins vicinaux*, t. IV, p. 101, n° 271.)

La combinaison des prestations en nature et des tarifs de conversion en argent a été couronnée de succès. Mais ce succès est dû à l'application intelligente qui en a été faite par les conseils généraux, mieux placés que les conseils municipaux pour agir avec discernement, en dehors des préoccupations exclusives d'intérêts locaux, et avec les vues d'ensemble qui doivent toujours guider l'administration.

383. — La loi, en accordant aux contribuables la faculté de s'acquitter par des travaux en nature, ou par un rachat en argent, dit que l'option devra avoir lieu dans les délais prescrits, et que les délais passés, la prestation est, de droit, exigible en argent. Mais le législateur n'a pas cru devoir fixer le délai lui-même, il a délégué ce soin au préfet. (Voy. loi du 21 mai 1836, art. 21.) Le ministre avait indiqué comme convenable le délai d'un mois, et c'est en effet

celui fixé par tous les réglements généraux des préfets.

On a quelquefois tenté, dans la mise en adjudication de travaux à exécuter sur un chemin vicinal, de faire l'essai des travaux de prestations en nature, et de les précompter à l'adjudicataire pour une valeur déterminée ; mais ce mode d'emploi a été proscrit par la circulaire ministérielle de 1836 comme contraire à des idées de dignité et de convenance dont l'administration ne doit pas s'écarter. Mettre les prestataires à la disposition d'un adjudicataire qui aurait un intérêt matériel à ce qu'ils remplissent leurs tâches, ce serait les condamner à une situation de dépendance blessante ; ce serait, dit la circulaire, ramener la prestation à l'ancienne corvée.

384. — Le troisième paragraphe de l'art. 4 prévoit un mode particulier de réalisation des prestations en nature. Il consiste dans la conversion de ces prestâtions en tâches, d'après des bases et évaluations établies par les conseils municipaux, lorsqu'ils se décident pour cette conversion. Ainsi, d'une part, les conseils généraux fixent le taux de conversion des prestations en argent ; d'autre part, les conseils municipaux peuvent autoriser la conversion en tâches de celles qui n'ont pas été rachetées. Entre la fixation de la valeur des journées de travail faite par les conseils généraux, et la conversion de ces journées proposée par les conseils municipaux en telle ou telle espèce de travaux, l'habitant de la commune peut choisir et fournir ce qui lui est demandé, soit en argent, soit en tâches. (Voy. circul. minist. sur l'art. 4.)

La conversion porte sur le mode d'exécution et non sur la nature du travail, en sorte qu'elle ne peut avoir pour effet d'obliger le contribuable à exécuter un travail qui n'est pas en rapport avec la journée qu'il doit fournir. Ainsi, un habitant imposé pour un certain nombre de journées d'hommes, de chevaux et de voitures ne peut, en vertu de la conversion en tâches, être tenu que d'un genre de travail susceptible d'être exécuté avec des chevaux et voitures; il ne saurait par exemple, être obligé à ramasser et casser des cailloux. (Voy. décr. 15 avril 1863, Debout.)

En confiant aux conseils municipaux le soin de fixer eux-mêmes les bases d'après lesquelles la prestation non rachetée en argent, sera convertie en tâches, la loi les a, par le fait, laissés maîtres de décider s'il y a lieu ou non d'y avoir recours. S'ils se décident à l'admettre, cette conversion n'est exécutoire qu'après l'approbation du préfet. On comprend en effet, que sans ce contrôle de l'autorité supérieure, les conseils municipaux pourraient fixer des tâches tellement faibles, qu'ils arriveraient, en réalité, à rendre complétement illusoire l'emploi des prestations en nature.

385. — Après avoir indiqué les différents modes d'acquittement de la prestation, soit en nature, soit en argent, soit en tâches, nous dirons en quelques mots comment doivent avoir lieu la convocation et la libération des prestataires.

L'art. 21 de la loi de 1836 a remis aux préfets le droit de fixer les époques auxquelles les prestations en nature devront être fournies.

Sur la réquisition du maire, les prestataires qui ont opté pour la contribution en nature, doivent se rendre au jour et à l'heure fixés, sur le lieu indiqué pour les travaux. La loi n'a pas prévu le cas où ils n'obéiraient pas à cette réquisition. Mais dans sa circulaire du 24 juin 1836, le ministre a déclaré que toutes les fois qu'un prestataire ne se rendrait pas sur l'atelier qui lui aura été assigné, le montant de la prestation deviendra, de droit exigible en argent.

386. — Il n'est pas sans exemple que des maires, au lieu de faire effectuer les travaux de prestation en nature aux époques prescrites, et dans l'année pour laquelle elles ont été votées, les laissent arriérer et exigent ensuite des contribuables le double ou le triple des journées de travail dues pour l'année. La circulaire ministérielle a fait remarquer que cette exigence constituait une manifeste violation de la loi. L'art. 33 porte, en effet, *que les prestations acquittables en nature devront toujours être effectuées, sinon dans l'année, du moins dans les délais fixés pour la clôture* de l'exercice auxquelles elles se rapportent, et cette disposition est reproduite dans l'art. 135 de la circulaire du 21 juillet 1854. Mais, on le voit, l'administration après avoir posé le principe n'en tire point rigoureusement les conséquences, puisqu'elle permet d'appeler les prestataires sur les chantiers, en dehors de l'année, pourvu que ce soit avant la clôture de l'exercice. Le conseil d'État ne transige pas avec le principe de l'annualité de la taxe et décide que si les prestataires n'ont pas été mis en demeure de se libérer en temps utile, on ne peut leur réclamer l'arriéré. L'obligation de fournir les prestations en nature

est prescrite par le laps de temps déterminé pour leur emploi. (Voy. ordon. 20 janvier 1843, Mallat; décr. 2 mars 1858, com. de Réveillon; 9 septembre 1864, com. de Berthouville.)

387. — Il n'en est pas de même lorsque les prestations sont exigibles en argent. Leur recouvrement est assimilé à celui des contributions directes. Il se prescrit par le laps de trois ans, conformément aux art. 149 et 150 de la loi du 3 frimaire an VII, et à l'art. 17 de l'arrêté des consuls du 16 thermidor an VIII. (Voy. décr. 22 avril 1848, Lippmann.)

§ 2. — *Des subventions dues pour dégradations extraordinaires.*

388. — Disposition de la loi.
389. — Le chemin doit être entretenu en état de viabilité.
390. — Caractère des dégradations qui peuvent donner lieu à la subvention.
391. — Détermination des exploitations soumises à la subvention.
392. — Sous l'empire de la loi de 1836, les entrepreneurs de travaux publics sont soumis, comme les simples particuliers, à la subvention spéciale prévue par l'art. 14.
393. — Le droit de réclamer la subvention n'a pas trait qu'aux exploitations dont le siége est situé sur le territoire de la commune.
394. — De la qualité d'entrepreneur ou exploitant, relativement à l'obligation de payer une subvention extraordinaire.
395. — L'indemnité doit être réglée annuellement.
396. — Règles de la procédure en cette matière.
397. — Du droit d'option pour le paiement de la subvention.
398. — La multiplicité des formalités à remplir est un obstacle à la perception des subventions industrielles.
399. — Abonnement entre les communes et les propriétaires intéressés.

388. — L'art. 14 de la loi est ainsi conçu :

« Toutes les fois qu'un chemin vicinal, entretenu « à l'état de viabilité par une commune, sera habi- « tuellement ou temporairement, dégradé par des « exploitations de mines, de carrières, de forêts ou « de toute entreprise industrielle appartenant à des « particuliers, à des établissements publics, à la cou- « ronne ou à l'Etat, il pourra y avoir lieu à imposer « aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que « l'exploitation ou les transports auront eu lieu pour « les uns ou les autres, des subventions spéciales « dont la quotité sera proportionnée à la dégradation « extraordinaire qui devra être attribuée aux exploi- « tations.

« Ces subventions pourront, au choix des subven- « tionnaires, être acquittées en argent ou en pres- « tations en nature, et seront exclusivement affectées « à ceux des chemins qui y auront donné lieu.

« Elles seront réglées annuellement, sur la de- « mande des communes, par les conseils de préfec- « ture, après des expertises contradictoires, et re- « couvrées comme en matière de contributions.

« Les experts seront nommés suivant le mode dé- « terminé par l'art. 17 ci-après.

« Ces subventions pourront aussi être déterminées « par abonnement; elles seront réglées, dans ce cas, « par le préfet en conseil de préfecture. »

Cette disposition a sa raison dans le principe fondamental de la législation, qui veut que la contribution soit proportionnée à l'usage qui est fait du chemin.

Si l'exploitation d'une usine, d'un établissement

industriel, d'une forêt ou d'une carrière entraîne des dégradations extraordinaires de la voie publique et augmente ainsi la dépense d'entretien, il est juste que le propriétaire qui profite de l'exploitation soit appelé à concourir dans une proportion plus forte que les autres habitants de la commune, au moyen d'une contribution spéciale. Mais bien que la rédaction de l'art. 14 soit assez précise, de nombreuses difficultés d'exécution ont diminué l'utilité que paraissait devoir présenter la perception de ces subventions industrielles. Un fait digne de fixer l'attention est signalé par M. Herman, dans le rapport publié par le ministre de l'intérieur sur le service vicinal de 1841 ; on y voit que ce n'était que dans 263 communes appartenant à 40 départements, que des subventions industrielles avaient été imposées dans le cours de cette année, et que la valeur totale ne s'en était élevée qu'à 92,610 fr. Ce fait indique assez quels obstacles avait rencontrés, dans cette partie, l'application de la loi pendant les premiers temps de sa mise à exécution ; mais ces obstacles sont maintenant aplanis et le produit moyen annuel des subventions est bien près d'atteindre, s'il ne dépasse un million.

389. — Lorsque la vicinalité du chemin est prouvée (Voy. ord. 3 mai 1837, commune de Saint-Maurice), la première, nous pouvons dire l'unique condition pour que la commune ait droit de réclamer l'indemnité, c'est que le chemin soit entretenu en état de viabilité (1). L'administration dans la circulaire du

(1) Le droit d'exiger des subventions spéciales n'est point subordonné à la situation financière de la commune. Eût-elle des

24 juin 1836, avait pris le soin d'enjoindre aux maires de se précautionner à cet effet, en constatant l'état de viabilité, par procès-verbal contradictoirement dressé et à défaut de reconnaissance amiable, au moyen d'un rapport d'experts, au commencement de chaque année ou, dans le cas où il s'agit d'une exploitation temporaire, au moment où elle commence. Cette constatation devait devenir plus tard la base de la réclamation et dispenser le conseil de préfecture si l'on venait à lui, de recourir aux enquêtes et à tous autres moyens d'instruction dispendieux et d'un résultat peu certain. Mais ces prescriptions n'ont pas été généralement exécutées et le conseil d'État a constamment admis qu'il n'est pas nécessaire que la constatation de viabilité du chemin ait précédé les dégradations. Il suffit qu'il soit établi que le chemin était réellement entretenu en état de viabilité à l'époque où la subvention a été demandée. (Voy. décr. 17 juin 1848, Deguerre; 16 février 1853, Boigues; 12 juin 1860 et 20 mars 1861, Grindelle.)

Cependant l'administration persiste avec raison à prescrire aux maires de constater chaque année l'état de viabilité; l'art. 104 de la circulaire en forme de projet de réglement du 21 juillet 1854 veut qu'un tableau des chemins de petite communication soit dressé tous les ans et arrêté par le maire sur une délibération du conseil municipal; ce tableau doit être publié et affiché dans la commune et les proprié-

revenus suffisants pour l'entretien de ses chemins, la commune n'en aurait pas moins droit à la subvention. (Voy. ord. 25 août 1835, Wautier.)

taires industriels ou entrepreneurs qui se servent pour leur exploitation des chemins qui y sont indiqués ont à présenter dans la quinzaine, leurs observations sur l'état de viabilité de ces chemins (Voy. art. 105.) Les chemins qui n'auront donné lieu à aucune observation, continue la circulaire, seront considérés comme étant en bon état de viabilité et pourront donner ouverture à des demandes de subventions spéciales. Ce n'est pas à dire sans doute que la simple abstention d'un industriel lui fasse perdre le droit de débattre au contentieux l'état de viabilité du chemin, mais on conçoit que de cette abstention, si elle a été pleinement volontaire, résultera contre la réclamation une présomption difficile à surmonter. (Voy. décr. 27 juillet 1859, Couvert.)

Lorsque la viabilité est contestée, il doit être procédé à une reconnaissance contradictoire de l'état des chemins entre l'administration et les parties intéressées ou leurs représentants. Le résultat de cette reconnaissance est consigné dans un procès-verbal (Voy. art. 106). Ces prescriptions demeurent souvent inexécutées, comme celles de la circulaire de 1836, et le conseil d'État juge de même que, s'il est reconnu que les chemins étaient en bon état de viabilité avant les dégradations, le défaut de publication du tableau et de vérification contradictoire ne fait pas obstacle à ce que les subventions soient imposées. (Voy. décr. 18 mars 1858, Rozet ; 9 juillet 1859, Bourdon.)

390. — La subvention n'est d'ailleurs due qu'autant que les dégradations sont *extraordinaires* ; il faut que les transports aient été assez nombreux, l'exploitation assez active pour dégrader le chemin d'une ma-

nière notable, et c'est l'importance de la dégradation ainsi caractérisée qui sert de base à la subvention. La simple constatation de dégradations habituelles sur un chemin vicinal ne suffirait pas pour en justifier la demande. (Voy. décr. 12 février 1849, de la Pouzaire ; 9 février 1850, Vuillet ; décr. 10 décembre 1857, Merlet ; 23 avril 1862, Serrigny ; 28 mai 1867, Lavalle.)

Mais où commence la dégradation extraordinaire et cesse l'usage commun et habituel du chemin dans les conditions ordinaires de sa destination ? C'est là il faut le reconnaître, une difficulté dont la solution ne peut dépendre d'une règle tracée d'avance et applicable indistinctement à toutes les espèces ; les experts et le conseil de préfecture auront à prendre en considération et à apprécier équitablement le caractère de la circulation générale sur le chemin dégradé, la quantité relative des transports, le mode de chargement des voitures et la composition des attelages, la saison où les transports ont eu lieu et, d'après toutes ces circonstances, ils diront si l'exploitation imposée a causé des dégradations réellement plus fortes et plus importantes que celles dont la cause réside dans l'usage habituel que font du chemin les habitants de la commune.

391. — La vicinalité, l'état de viabilité du chemin et l'importance des dégradations reconnus, on a à examiner si les dégradations se rapportent à l'une des exploitations déterminées par l'article dont nous nous occupons.

En ce qui concerne les mines, les carrières et les forêts, le doute n'est pas possible, puisque le texte de

l'art. 14 les désigne expressément ; mais il s'en est élevé sur le point de savoir ce qu'il faut entendre par ces mots *entreprise industrielle* et si l'on doit comprendre sous cette désignation même les établissements de commerce. C'est à un autre point de vue qu'il convient de se placer pour décider si un établissement est de nature à devenir passible de subventions ; il faut se demander si, dans le cas où il n'existerait pas, le chemin serait cependant dégradé, parce que les transports, correspondant aux besoins ordinaires de la localité, n'en auraient pas moins lieu. Qu'une mine, une carrière soient ouvertes sur le territoire d'une commune ; il est clair que les calculs faits pour l'entretien du chemin vicinal qui sert à l'exportation des nouveaux produits peuvent se trouver déconcertés ; l'entreprise industrielle ou commerciale dont l'exploitation produira un résultat analogue devra être soumise à des subventions spéciales.

Les exploitations agricoles ne sont évidemment jamais dans ce cas : une exception en leur faveur se justifierait d'ailleurs, par cette considération que les exploitations de ce genre payent largement leur dette en prestations en nature.

Le bénéfice de cette exception peut être invoqué par le cultivateur fabricant de sucre de betterave, qui se sert des chemins vicinaux d'une commune pour transporter d'un point à un autre de son exploitation agricole, la betterave provenant de sa récolte. Il n'y a pas lieu, quant à ce transport, de l'assujettir au paiement d'une subvention spéciale, à raison des dégradations extraordinaires qu'il aurait causées au chemin. (Voy. décr. 12 janvier 1850, Martiné.)

Mais il en serait autrement s'il s'agissait de betteraves achetées sur pied à des cultivateurs et amenées d'un point éloigné de l'usine, ou si les dégradations étaient occasionnées par le transport des sucres fabriqués, en dehors du lieu de fabrication (Voy. décr. 10 février 1859, Champon ; 31 mars 1863, Mariage).

L'exception consacrée en faveur des exploitations agricoles ne profite pas aux individus qui font le commerce des grains dans des conditions telles que ce commerce produise une circulation que les besoins de la consommation locale n'auraient pas rendue nécessaire. (Voy. décr. 28 juillet 1849, Cléry-Derniane ; 21 janvier 1857, Dautcourt ; 18 janvier 1861, Chérasse.)

Elle ne profite pas davantage aux propriétaires ou exploitants d'étangs salés. Une exploitation de ce genre constitue véritablement une entreprise industrielle, et non une simple exploitation agricole. (Voy. décr. du 15 mars 1849, Agard.)

L'exploitation d'un moulin à farine constitue aussi une entreprise industrielle, dans le sens de l'art. 14 de la loi. Et encore bien que les blés fussent transportés, et la dégradation occasionnée par des tiers qui viendraient vendre leurs denrées à l'usine même, ce serait le maître de l'usine qui devrait la subvention. (Voy. décr. 8 mars 1851, Roger-Hutin.)

Toutefois, l'art. 14 ne devrait pas être appliqué aux moulins dits *au petit sac*, où le meunier se borne à moudre le blé qui lui est confié (Voy. décr. 8 février 1864, Demolon ; 25 mars 1865, Besancenet). Le conseil d'État décide même que des subventions ne peuvent être imposées au meunier, alors qu'il achète

des grains et vend des farines, s'il le fait dans les limites de la consommation locale (Voy. décr. 28 mai 1862, Boulanger).

La jurisprudence ne considère pas comme des établissements agricoles les dépôts d'engrais. (Voy. décr. 23 novembre 1854, Beckaërt.)

392. — Sous l'empire de la loi du 28 juillet 1824, la jurisprudence inclinait à dispenser de la subvention les entreprises de travaux publics. Elle s'est refusée à en étendre l'obligation à des transports pour la réparation d'une grande route. (Voy. ord. 24 avril 1837, minist. des trav. publ.) Cette jurisprudence se justifiait par la disposition de l'art. 7 de la loi de 1824 qui ne permettait aux communes de demander des subventions spéciales qu'aux chefs ou propriétaires d'établissements particuliers, mais il en est autrement sous l'empire de la loi de 1836. L'art. 14 de cette loi, en reproduisant la nomenclature des exploitations et entreprises imposables, l'a complétée par ces mots, *appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne, ou à l'État.* (Voy. aussi Sén-cons. du 12 décembre 1852, art. 12.) Cette énonciation nouvelle, qui soumet expressément les établissements publics et l'État lui-même à l'obligation de la subvention, témoigne clairement de l'intention du législateur de ne point faire céder, sous ce rapport, l'intérêt communal à l'intérêt général. Aussi le conseil d'État a-t-il jugé que cet art. 14, qui soumet à une subvention spéciale pour les chemins vicinaux, ceux qui les dégradent par l'exploitation des carrières.... est applicable aux entrepreneurs de travaux publics, comme aux simples particuliers. (Voy. ord.

9 janvier 1843, Aubelle et consorts ; décr. 18 juin 1852 Hébert ; 11 mars 1863, Breton ; 31 août 1863, Tauveron.)

393. — De longues et vives controverses se sont agitées sur la question de savoir si une exploitation ne peut être tenue de la subvention qu'envers la commune sur laquelle elle est située, ou si elle peut en être tenue envers toutes les communes dont elle emprunte et, par conséquent, dont elle dégrade les chemins. Mais le conseil d'Etat n'a eu garde de se méprendre sur une difficulté qui ne se serait point élevée si l'on avait su, pour saisir l'esprit de la loi, s'inspirer d'une pensée d'équité. Il est certain aujourd'hui, que l'obligation de la subvention n'est nullement restreinte aux établissements situés dans le territoire de la commune. (Voy. ord. 4 juillet 1837, Puton ; décr. 10 juin 1848, Parquin ; 6 juillet 1863, Defontaine et Cie) (1).

394. — Nous ne voyons pas de difficulté plus sérieuse dans l'interprétation des mots *entrepreneurs ou propriétaires*, employés pour désigner l'obligé à la subvention. Il s'agit toujours de rechercher quel est le véritable exploitant pour mettre, suivant les circonstances, la subvention à la charge du propriétaire ou de celui qui, étant cessionnaire du droit d'ex-

(1) La règle doit cependant n'être appliquée qu'avec une sage modération. Le ministre recommande dans l'instruction du 24 juin, de ne pas chercher à imposer les exploitations dont le siége est hors du territoire de la commune dans tout le parcours de leurs transports, et de se borner à demander leur concours pour la réparation des lignes où les dégradations qui leur sont dues sont réellement appréciables.

ploiter, doit supporter la subvention comme une charge correspondant à l'exploitation. Dans les cas où l'on peut douter s'il y a plusieurs entrepreneurs ou si le propriétaire exploite pour son compte et livre ses produits à des acheteurs, la jurisprudence s'attache avec raison à la permanence des actes qui constitueraient l'entreprise et à l'importance relative des transports. Ainsi le droit d'exploiter une forêt, une carrière, une mine a-t-il été cédé à un nombre restreint de personnes, celles-ci sont considérées comme des entrepreneurs et sont passibles de subventions spéciales (Voy. décr. 17 mai 1855, Ellcaume ; 22 juin 1858, Boireau ; 18 juin 1860, Parquin ; 15 décembre 1864, Duquesnoy). Mais si, pour l'exploitation des mines ou des carrières, le propriétaire a cédé à un nombre d'individus le droit d'enlever, chacun pour son compte, une certaine quantité de minerai ou de pierres, il conserve la qualité de vendeur, et les transports sont censés se faire pour son compte. De même, si une coupe de bois a été vendue à un grand nombre d'individus dont chacun vient chercher sa portion sur le parterre de la coupe, on ne peut voir en eux que des acheteurs et non des entrepreneurs ; le propriétaire ne s'est substitué personne pour l'exploitation, et la subvention reste à sa charge (Voy. décr. 11 mai 1850, com. de Savigny ; 10 septembre 1856, Lemarechal ; 7 janvier 1858, mines de Lens ; 24 février 1860, de Luynes).

Lorsque les transports ont lieu entre deux établissements industriels tous deux susceptibles d'être imposés, les subventions spéciales sont dues par celui dans l'intérêt et pour le compte duquel sont opérés

ces transports. A cet égard, les minières obligées de livrer leurs produits aux maîtres de forges (Voy. *infrà*, le chapitre des *mines*) sont dans une situation particulière ; la présomption sera que l'exploitation a lieu pour le compte du maître de forges et non du propriétaire qui livre ses produits sur le lieu de l'extraction (Voy. décr. 9 février 1850, Gautier ; 3 juillet 1852, Grognier).

Le conseil de préfecture ne pourrait, dans la prévision de dégradations non encore réalisées, déclarer qu'un propriétaire devra, dans une proportion déterminée, concourir à la réparation d'un chemin vicinal. Il a mission de statuer sur un litige et non de pourvoir, par voie réglementaire, à des dépenses d'entretien. (Voy. ordon. 25 août 1835, Wautier ; 18 nov. 1837, commune de Fontenay.)

Le concessionnaire d'un chemin de fer demeure chargé de payer les subventions spéciales exigées par application de l'art. 14 de la loi de 1836, nonobstant le traité par lui fait avec des sous-entrepreneurs pour l'exécution de certains travaux. Ce traité ne change en rien la nature de ses obligations vis-à-vis des tiers. C'est ce qui a été jugé contre la Compagnie du chemin de fer de Rouen au Havre, par décret du 28 juillet 1849, ainsi conçu : « Considérant qu'aux « termes de la loi du 11 juin 1842 et du cahier des « charges y annexé, la compagnie concessionnaire « du chemin de Rouen au Havre, s'est engagée à « exécuter, dans un délai déterminé, tous les tra- « vaux nécessaires à l'établissement dudit chemin de « fer ; qu'ainsi, les transports qui ont été effectués « pour ces mêmes travaux, sur les chemins vicinaux

« de la commune de Mesnil-Panneville, ont eu lieu « pour ladite compagnie et pour l'exécution de son « entreprise ; et que les conventions qu'elles a pu « passer avec les tiers, pour la confection d'une partie « des ouvrages du chemin de fer n'ont pu changer « vis-à-vis de tous autres intéressés, le caractère « et l'étendue des obligations résultant pour elle soit « des lois générales, soit de la loi spéciale et du cahier « des charges sus-visé. »

395. — Le législateur ayant exigé, afin d'assurer, au juge des éléments toujours certains pour une appréciation de dommages essentiellement variables, que la subvention fût réglée *annuellement*, il en résulte que, quelque ancienne que soit la cause des dégradations, la demande ne peut être accueillie, et l'indemnité fixée que pour les dégradations réalisées dans l'année expirée au jour où la réclamation a été formée. (Voy. ord. 18 décembre 1840, Maudet.)

L'*annualité* doit, d'ailleurs, être entendue en ce sens que le réglement ne peut porter sur un espace de douze mois appartenant à deux années différentes. La loi veut qu'il y ait demande et réglement de la subvention pour chaque exercice. (Voy. décr. 8 mars 1851, Roger-Hutin; 26 avril 1851, Rémy et Courteville ; 18 juin 1852, Hébert ; 29 janvier 1863, chemin de fer de Paris à Lyon.)

Mais si les demandes ont été formées en temps utile pour divers exercices, rien ne s'oppose à ce que le conseil de préfecture ne prononce, par un seul et même arrêté pourvu que la subvention afférente à chaque exercice fasse, dans l'arrêté, l'objet d'un chef distinct. (Voy. décr. 3 juillet 1852, de Grimaldi.)

396. — En matière de réglement de subventions, la procédure a des formes nettement tracées. Les personnes passibles des subventions ne sont pas, comme les débiteurs de prestations ordinaires, portées d'office au rôle, sauf réclamation. La subvention ne peut être réglée à défaut de convention amiable, que par un arrêté du conseil de préfecture, statuant comme tribunal. (Voy. ord. 10 décembre 1840, hérit. Costen.) L'instance est introduite par le maire ou par le préfet suivant qu'il s'agit d'un chemin vicinal ordinaire ou d'intérêt commun ou d'un chemin vicinal de grande communication. Et à l'égard de l'instruction, il faut remarquer qu'aux termes du 3e § de l'art. 14 de la loi de 1836, les subventions doivent être réglées après expertise contradictoire. Le conseil de préfecture commettrait un excès de pouvoir s'il fixait le chiffre d'une subvention sans faire procéder à l'expertise voulue. Une enquête administrative faite par ordre du préfet ne suffirait pas pour la remplacer. (Voy. ord. 21 avril 1830, Michel.) Des expertises ordonnées par le préfet, avant que le conseil de préfecture ait été saisi, ne pourraient pas davantage servir de base à la décision. (Voy. ord. 22 février 1833, de Vendeul ; décr. 28 juillet 1849, Fayard.)

L'expertise devant être contradictoire, l'un des experts est nommé par la partie à laquelle la subvention est réclamée. C'est un droit qui lui est formellement reconnu par la loi et que la jurisprudence lui a maintenu avec fermeté (1).

(1) Pour les subventions demandées à l'État, c'est au préfet qu'il appartient de nommer l'expert. (Voy. décr. 23 nov. 1850, Min.

Si la partie n'a pas désigné son expert ou si l'expert nommé par elle ne se présente pas, le conseil de préfecture nomme d'office un autre expert. (Voy. ord. 26 novembre 1836, Agombart; décr. 17 juin 1848, Collomb.)

Mais dans le cas où, par suite de l'opposition formée à un arrêté par défaut, une nouvelle expertise serait ordonnée, la partie devrait être mise de nouveau en demeure de nommer son expert, et ce n'est que faute par elle d'user de son droit, que le conseil de préfecture procèderait d'office à la nomination. (Voy. décr. 17 juin 1848, Deguerre.) Le même principe veut encore, et cela à peine de nullité, que l'administration notifie le nom de son expert, ainsi que le jour et l'heure fixés pour l'expertise. (Voy. décr. 3 juillet 1852, Grimaldi.)

Les experts sont tenus, à peine de nullité de l'expertise et de tout ce qui s'ensuit, de prêter serment préalablement à leurs opérations. La jurisprudence est constante sur ce point. (Voy. notamment décr. 17 juin 1848, Deguerre; 18 juin 1848, Parquin; 22 février 1849, administration des forêts.)

Après avoir longtemps jugé, par application de l'art. 18 de l'arrêté du gouvernement du 24 floréal an VIII, relatif à la perception des contributions directes que les frais d'expertise ne devaient rester à la charge du réclamant qu'au cas de rejet absolu de sa réclamation, le conseil d'Etat décide aujourd'hui que ces frais, souvent considérables eu égard au

des fin.) C'est aussi le préfet qui nomme l'expert pour les subventions applicables aux chemins vicinaux de grande communication.

montant de la subvention imposée, peuvent être, au cas où la demande en décharge ou réduction n'est admise que partiellement, compensés ou répartis entre la commune et l'industriel, comme en matière ordinaire. (Voy. décr. 20 mars 1861, Grindelle; 28 mars 1862, Ringuier.) Cette solution a fait de la part de M. Serrigny, l'objet de critiques très-vives (Voy. *Revue critique*, 1863, t. 1er p. 19); nous avons comme lui beaucoup de peine à admettre qu'en cette matière où l'expertise est un élément nécessaire de l'instruction, les frais puissent en être mis à la charge d'un contribuable qui, après tout, a démontré que l'administration s'était trompée et a réussi à se faire exonérer dans une certaine mesure.

Quant à l'évaluation à faire, elle ne doit avoir pour base que le dommage effectif causé au chemin pour l'exploitation ou l'entreprise qui motive la demande d'une subvention. L'art. 14 de la loi veut que la quotité des subventions soit *proportionnée* à la *dégradation* extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations. Le conseil d'État annulerait l'expertise et l'arrêté du conseil de préfecture qui auraient pour l'évaluation de la subvention à payer, pris en considération, non-seulement la réalité du dommage causé, mais l'ensemble des sommes, y compris les prestations en nature et les traitements des agents voyers, annuellement dépensées pour l'entretien et la réparation du chemin. (Voy. décr. 22 février 1849, administration des forêts.) On ne peut davantage, pour évaluer les subventions, déterminer le chiffre total de la dépense nécessaire pour réparer le chemin et

mettre à la charge de ceux qui ont causé des dégradations extrordinaires une quotité de la dépense d'entretien proportionnelle à la circulation qui est de leur fait relativement à la circulation générale ; un tel mode de procéder a, en effet, pour résultat, de faire supporter aux industriels non-seulement la dégradation extraordinaire, mais encore la part de dépense relative à l'usage qu'ils ont fait du chemin dans les conditions ordinaires de sa destination. (Voy. décr. 15 juin 1864, Desbrosses ; 14 janvier 1865, Doré ; 27 janvier 1865, Bouiller.)

La demande de subvention est formée par le maire, dans l'intérêt de la commune, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires ou d'intérêt commun. (Voy. décr. 18 février 1864, Watel ; 25 janvier 1865, Pointelet.) Elle doit l'être par le préfet, s'il s'agit d'un chemin de grande communication.

397. — Lorsque la subvention a été réglée par le conseil de préfecture, le subventionnaire a le droit, aux termes de l'art. 14, § 2, de l'acquitter; soit en argent, soit en prestations en nature, à son choix. L'arrêté qui le condamne, contient, pour l'exercice de ce droit d'option, une mise en demeure qui fixe ordinairement un délai de quinze jours, et il va sans dire, qu'à défaut d'option dans ce délai, la subvention est exigible en argent.

398. — Nous venons de parcourir toutes les formalités à suivre pour arriver au réglement des subventions spéciales qui peuvent être imposées en vertu de l'art. 14 de la loi. Elles sont, sans doute, faciles à accomplir, mais elles sont multipliées, elles entraînent des frais, des longueurs, souvent aussi des contes-

tations qui diminuent singulièrement l'importance des ressources à en attendre.

399. — La loi semble avoir pressenti ce résultat, car elle offre un moyen de l'éviter. Le troisième paragraphe de l'art. 14 autorise le réglement par voie d'abonnement entre les communes et les propriétaires ou exploitants. Pour cet abonnement, le réglement est confié non au conseil de préfecture, mais au préfet. La raison en est qu'il n'implique que la sanction d'une convention. Il est arrivé que des préfets ont méconnu la mission qu'ils avaient à remplir sous ce rapport, et ont pensé qu'ils pouvaient agir d'autorité, et, à défaut du consentement des parties intéressées, fixer la subvention à payer à titre d'abonnement ; mais leurs actes ont été considérés comme entachés d'excès de pouvoir. (Voy. ord. 24 fév. 1843, commune de Torcy-le-Grand.)

§ 3. — *Des extractions de matériaux et occupations de terrains.*

400. — Nécessité des occupations de terrains, et des extractions de matériaux dans les héritages privés.
401. — Désignation des terrains soumis à l'exercice de ce droit.
402. — De la compétence relativement aux contestations que peuvent faire naître les fouilles et occupations de terrains.
403. — Du recours contre les arrêtés de désignation.
404. — La gravité du préjudice n'en change pas la nature.
405. — L'indemnité doit-elle être préalable ?
406. — Durée de l'action en indemnité.

400. — Toutes les lois qui ont eu pour objet l'exécution de travaux sur les routes et chemins publics, ont prévu la nécessité pour les entrepreneurs de déposer sur les propriétés riveraines leurs outils et

leurs matériaux, et même de les fouiller pour se procurer des pierres, de la terre ou du sable. Cette nécessité, qui tient à la nature des choses et résulte de ce que la voie publique est enserrée entre des héritages privés, ne pouvait être méconnue à l'égard des chemins vicinaux.

401. — Le préfet est chargé d'autoriser les extractions de matériaux, les dépôts, les enlèvements de pierres ou de sable, les occupations temporaires de terrains, et de désigner les lieux qui devront les supporter. (Voy. art. 17 de la loi de 1836.)

Cette désignation pourra-t-elle porter sur des héritages protégés par une clôture ? La loi, en gardant le silence sur ce point, nous semble avoir accepté la règle générale consacrée par l'arrêt du conseil du 7 sept. 1755, et journellement appliquée en matière de travaux publics (Voy. ord. 24 oct. 1834, Tarbé des Sablons), d'après laquelle il n'est permis aux entrepreneurs de prendre des matériaux que dans *les endroits non clos de murs ou de clôtures équivalentes, suivant les usages du pays.*

L'interprétation de cet arrêt fera l'objet de quelques développements dans le chapitre *des Travaux publics.* Bornons-nous à constater ici qu'il a été jugé par le conseil d'Etat qu'on ne doit pas considérer, au moins dans les anciennes provinces de la Bretagne, du Poitou et de l'Anjou, comme propriété *close*, rentrant dans l'exception établie par l'arrêt de 1755, une terre labourable non fermée de murs ou d'une clôture équivalente, suivant les usages du pays, mais enceinte seulement d'un fossé et d'une haie vive plantée sur le rejet des terres du fossé. (Voy. ord.

1er juillet 1840, de Champagné ; décr. 6 janvier 1853, Lemaire.)

L'arrêté de désignation des terrains pour les fouilles ou occupations ne peut être mis à exécution que dix jours après avoir été signifié.

402. — Les contestations auxquelles peuvent donner naissance ces fouilles et occupations de terrains, soulèvent des questions de compétence qu'il importe d'examiner.

Supposons qu'il n'y ait pas eu de désignation, ou qu'on ne l'ait pas suivie, ou que l'on conteste sa régularité et sa portée, devant quelle juridiction, et selon quel mode procédera-t-on ?

Il n'est pas inutile de faire observer d'abord que les travaux d'utilité publique communale doivent participer à tous les priviléges accordés aux travaux publics qui s'exécutent pour le compte de l'Etat. Cette doctrine, qui fera l'objet d'un examen spécial au chapitre *des Travaux publics*, doit être indiquée ici pour justifier l'application aux travaux d'exécution des chemins vicinaux, des règles et décisions applicables en matière de travaux publics ; ceci dit, abordons les questions que nous venons de poser.

Y a-t-il absence de toute désignation ou introduction dans des lieux autres que ceux désignés ? Le fait constitue un attentat à la propriété. L'entrepreneur sera valablement traduit devant la juridiction correctionnelle, tant pour la répression du délit, que pour la réparation du dommage causé. Dans l'attribution faite au conseil de préfecture, par l'art. 17 de la loi de 1836, il n'est question que du réglement de l'indemnité. En second lieu, la juridiction administrative

n'a trait qu'aux droits et priviléges de l'administration, et le débat ne doit être soumis à l'autorité administrative qu'en ce qui a trait à la conservation de ces droits. Le juge administratif n'a donc pas à intervenir lorsqu'il n'y a pas eu de désignation, ou lorsque l'entrepreneur a excédé les termes de la désignation. C'est ce qui a été jugé en matière de travaux publics, tant par le conseil d'Etat que par la cour de cassation. (Voy. ord. 5 novembre 1828, Ducroc; 30 août 1842, Beguery; décr. 15 mai 1856, Galet; et arrêt du 16 août 1836.)

L'entrepreneur se présente-t-il, au contraire, armé d'une désignation, et ne s'agit-il que d'en apprécier la légitimité dans la forme ou au fond, ou de décider jusqu'à quel point on a saisi sa portée, la question rentre alors dans les attributions du conseil de préfecture. Elle tombe dans son domaine, non-seulement en vertu des principes généraux qui interdisent aux tribunaux de prononcer sur le mérite et le sens des actes administratifs, mais encore par application de la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4), qui lui attribue expressément la connaissance des actions relatives aux extractions de matériaux. (Voy. ord. 2 août 1838, Laurent et Laurain; 19 déc. 1839, Besnard; décr. 13 janvier 1860, Roubière, et arrêt du 18 août 1860.)

403. — Quant aux réclamations dirigées contre l'acte d'autorisation, s'il semble au premier coup d'œil qu'elles doivent se produire par la voie du recours au ministre contre cet acte, on ne tarde pas à comprendre qu'il n'en peut être ainsi. Admettons que la désignation soit claire, précise, et que le propriétaire, se retranchant dans l'exception stipulée

par l'arrêt de 1755, soutienne que son héritage est fermé d'un mur ou d'une clôture équivalente. La désignation n'est intervenue entre l'administration et l'entrepreneur que dans le but d'assurer à ce dernier les ressources nécessaires à l'exécution de l'entreprise. Elle reste étrangère à toute question juridique et n'implique d'autre appréciation que celle des exigences des travaux et, par conséquent, ne constitue qu'une mesure de l'office de l'administrateur. Ce n'est donc pas à son auteur que les tiers ont à s'adresser pour faire reconnaître le droit qu'ils peuvent avoir de se refuser à livrer l'accès de leur terrain, et à souffrir des extractions dont l'utilité pour les travaux est désormais incontestable ; la loi ne leur a pas enlevé la garantie qu'offre, en pareil cas, l'intervention du juge. Elle s'est contentée de substituer le juge administratif au juge civil et de confier au conseil de préfecture la garde des droits de propriété qui, d'ordinaire, est l'apanage du juge civil. Le conseil de préfecture doit et peut seul être saisi. Le conseil d'Etat s'en est expliqué en termes exprès, dans une ordonnance du 1er juillet 1840, rendue sur la requête d'un sieur Champagné de Giffard. (Voy. dans le même sens ord. 10 déc. 1846, Brion, et décr. 2 juillet 1859, Foulon.)

404. — Quelle que soit la gravité du préjudice causé, la voie à prendre pour en obtenir la réparation est toujours la même, le droit des propriétaires se réduit toujours à un droit à une indemnité, le chiffre de leur réclamation prend seulement une plus grande élévation. Cette observation tend à dissiper une erreur assez commune. On se laisse volontiers

entraîner à croire que, lorsque l'extraction des matériaux ou l'enlèvement du terrain végétal frappe le sol d'une stérilité qui anéantit la jouissance et réalise ainsi l'un des effets les plus frappants de l'expropriation, ce sont les règles consacrées pour ce dernier cas qui deviennent applicables ; or, c'est là une erreur. L'expropriation n'existe qu'autant que la mesure prise par l'administration a pour résultat une privation perpétuelle et totale de propriété, une dépossession absolue et définitive du fonds envahi.

405. — L'indemnité sera-t-elle préalable ?

A ne consulter que la rigueur des principes, il est bien certain qu'il en devrait être ainsi ; il serait de toute justice, en effet, que le particulier reçut d'avance le prix destiné à lui tenir lieu du revenu dont il est dépouillé. Toutefois, l'usage contraire a prévalu ; on s'est fondé pour l'établir sur le silence de la loi et sur cette considération qu'il serait difficile d'apprécier à l'avance, soit les effets, soit la durée du sacrifice imposé à la propriété. Cette doctrine est conforme à la jurisprudence du conseil d'Etat. Une ordonnance du 20 juin 1839 a jugé qu'en cas d'extraction de matériaux pour la confection et l'entretien des routes, il ne s'opère pas une dépossession totale ou partielle de nature à donner droit à une indemnité préalable. (Voy. ord. 20 juin 1839, Gréban ; décr. 13 avril 1850, Rouillé.)

406. — Déjà nous avons eu occasion de remarquer que l'art. 18 de la loi limite à deux années la durée de l'action en indemnité, pour les terrains qui ont servi à la *confection* des chemins vicinaux. Le délai est le même en ce qui concerne le réglement de l'indem-

nité pour extraction de matériaux. La loi ne dit pas de quelle époque courra le délai ; mais était-il nécessaire de le dire ? Nous ne le pensons pas : puisqu'il est de règle qu'une action ne tombe en prescription que du jour où on est en demeure de l'exercer, et que, d'un autre côté, l'indemnité n'est point due préalablement au fait qui la motive, le délai pour la demander ne saurait courir que du jour où ce fait s'est réalisé.

M. Garnier se demande si cette prescription à bref délai frappera le droit à l'indemnité lorsqu'il aura été reconnu par les voies juridiques, ou même par un traité fait à l'amiable, et il n'hésite point à se prononcer pour la négative par la raison que, dans ce cas, il ne s'agit plus que de l'exécution d'un titre. C'est ce que nous avons établi pour l'indemnité due à raison de terrains pris pour les chemins. Nous professons cette opinion avec d'autant plus de confiance, que la lettre de la loi, en exprimant que c'est *l'action en indemnité qui sera prescrite*, paraît n'avoir en vue que l'action en reconnaissance du droit à l'indemnité.

Art. 3. — Conservation des chemins vicinaux.

407. — Division.

407. — La loi, à l'effet de pourvoir à la conservation des chemins vicinaux, les a déclarés imprescriptibles ; mais ce n'était point assez, il fallait en assurer au public l'usage toujours libre et facile. Les dispositions qui répondent à ce besoin, peuvent se diviser en deux classes distinctes. Les unes tendent à prévenir ou faire cesser les entraves à la circulation, elles s'ap-

pliquent par voie de mesures de police; les autres procurent la répression, et aussi, mais accessoirement, la cessation des œuvres préjudiciables à la circulation, elles s'appliquent par voie de décisions juridiques. Occupons-nous d'abord de l'imprescriptibilité et nous parlerons ensuite des mesures de police, et des actes juridiques.

§ 1. — *De l'imprescriptibilité des chemins vicinaux.*

408. — Le principe de l'imprescriptibilité est spécial aux chemins vicinaux.

409. — L'imprescriptibilité date de l'arrêté de déclaration ou maintien de la vicinalité.

410. — Dans quelles circonstances le chemin cesse d'être imprescriptible.

408. — « Les chemins vicinaux reconnus et maintenus comme tels, porte l'art. 10 de la loi du 21 mai 1836, sont imprescriptibles. »

Ce caractère d'imprescriptibilité doit-il être restreint aux chemins vicinaux, ou peut-il s'étendre à ceux désignés sous le nom de *chemins ruraux*? Cette question partage les auteurs. Quant à nous, nous pensons que les chemins ruraux, bien qu'ils soient affectés à un service public, font partie des propriétés communales qui sont soumises aux mêmes prescriptions que celles des particuliers. (Voy. art. 2227 du Code civil.) C'est ce qu'on doit induire de la modification apportée par la chambre des pairs à la rédaction primitive de l'art. 10. Cet article, tel qu'il avait été adopté par la chambre des députés, était conçu ainsi: « Les chemins *vicinaux* et *communaux* sont

« imprescriptibles. » La chambre des pairs ne voulut consacrer le principe de l'imprescriptibilité qu'au profit des chemins vicinaux.

L'argument de texte, fortifié par cette circonstance de la discussion, a entraîné la jurisprudence.

La cour de cassation a jugé qu'à la différence des chemins dépendant de la grande voirie et de ceux qui ont fait l'objet d'une déclaration de vicinalité, les chemins ruraux, les chemins d'exploitation et les sentiers, alors même que l'usage en serait public, rentrent dans la classe des propriétés communales soumises aux principes du droit commun, et par conséquent prescriptibles. (Voy. arrêt du 13 nov. 1849.) La jurisprudence est aujourd'hui constante dans ce sens. (Voy. crim. arr. 17 juillet 1863; req. 10 fév. 1864.) Le conseil d'Etat et le tribunal des conflits ont décidé qu'un particulier peut faire valoir devant les tribunaux des droits soit à la propriété, soit à la possession d'un chemin rural, ce qui implique la possibilité de le prescrire. (Voy. décr. 20 janvier 1850, et arrêt du tribunal des conflits du 27 mars 1851.)

De graves considérations ont été présentées à l'appui de l'opinion contraire par les auteurs les plus recommandables (1). Ces auteurs soutiennent que la loi de 1836 n'a réglementé que les chemins vicinaux, et a laissé les autres chemins sous l'empire des règles

(1) Voir Henrion de Pansey, *Justice de paix*. ch. XLIV ; — Carré *Justice de paix*, t. II, n° 1623 ; — Troplong, *des Prescriptions*, t. I, n° 156 et suivants ; — Cotelle, *Gazette des tribunaux*, 3 février 1838 ; — Flandin, *Revue crit.* 1862, p. 302.

qui leur étaient précédemment applicables et, notamment, de l'art. 2226 du Code civil. Leur opinion trouve même un appui dans un arrêt de la chambre des requêtes du 3 mars 1846 ; mais quelle que soit la force des raisons sur lesquelles elle s'appuie, nous croyons que la jurisprudence des arrêts et décisions que nous avons cités doit prévaloir, et faire considérer le principe d'imprescriptibilité posé par l'art. 10, comme exclusivement applicable aux chemins vicinaux.

409. — Du principe que l'imprescriptibilité ne s'applique qu'aux chemins vicinaux reconnus et maintenus comme tels, on doit conclure que ce privilége ne commence qu'à dater de l'arrêté préfectoral qui a reconnu ou maintenu la vicinalité. L'imprescriptibilité ne peut rétroagir à l'époque à laquelle cet arrêté pourrait vouloir faire remonter la vicinalité ; prenons un exemple.

Un particulier assigné par une commune pour usurpation d'un chemin, prétend qu'il en est propriétaire, que depuis plus de trente ans il en a labouré le sol, et recueilli les fruits. La commune de son côté, obtient un arrêté du préfet constatant que le chemin est vicinal depuis quarante ans. Pourra-t-elle soutenir que l'arrêté du préfet n'est pas constitutif, mais déclaratif de vicinalité ; et que, par conséquent, l'imprescriptibilité a commencé avec le fait de publicité ou de vicinalité, et que le particulier, ne possédant que depuis l'existence de ce fait, n'a pu prescrire ?

Comme nous l'avons déjà indiqué, nous croyons avec M. Garnier (Voy. le commentaire sur l'article 10

de la loi de 1836), que cette prétention serait inadmissible. Le privilége de l'imprescriptibilité ne s'applique, nous venons de le dire, qu'aux chemins vicinaux reconnus et *maintenus* tels. Comment comprendre, dès lors, qu'un chemin ayant pu être l'objet d'une possession valable, tant que sa vicinalité n'a pas été régulièrement déclarée, cette possession valable, *ab initio*, puisse être considérée comme inefficace par un effet rétroactif de la décision qui ferait remonter la vicinalité à une époque antérieure ?

L'arrêté du préfet, dit-on, n'est pas constitutif, mais déclaratif de vicinalité. Il est aisé de répondre que la vicinalité résulte de la déclaration qui la constate régulièrement aux yeux de tous, et non du fait que l'usage et l'existence du chemin remonteraient à une époque antérieure. Raisonnons, d'ailleurs, par analogie : le classement d'un chemin vicinal et la fixation de ses limites impliquent l'idée d'un usage public préexistant ; cependant, ils ne font pas remonter la vicinalité à une époque antérieure, et n'excluent, en aucune façon, l'effet des actes de possession qui ont eu lieu antérieurement. C'est ainsi que la cour de cassation, qui juge qu'une action possessoire est non recevable à raison de l'imprescriptibilité d'un chemin vicinal, pour des faits de possession postérieurs à la reconnaissance de vicinalité (Voy. arrêt du 8 juillet 1841), admet, au contraire, la recevabilité de l'action possessoire, et, par conséquent, la prescriptibilité du chemin, pour les faits de possession antérieurs. (Voy. arrêts des 26 février 1833, 4 décembre 1833 et 20 mars 1866.)

410. — L'imprescriptibilité des chemins vicinaux

cesse évidemment, s'ils deviennent inutiles, si le service auquel ils sont affectés cesse lui-même et si l'autorité compétente les replace dans le domaine ordinaire des communes. Mais, pour qu'un chemin vicinal cesse d'être imprescriptible, faut-il la réunion de ces deux conditions ? faut-il, qu'en fait, il soit considéré comme inutile ; et que comme sanction de cette inutilité, le déclassement ait été prononcé par l'autorité compétente ? On ne voit pas d'abord pourquoi l'inutilité et la désuétude ne seraient pas prises en considération devant les tribunaux, pour suppléer par l'appréciation du fait, à sa constatation officielle. La cour de cassation n'hésite pas à déclarer qu'il en est ainsi pour les chemins publics communaux. (Voy. arrêt du 24 avril 1855.) Cependant la loi de 1836 subordonne l'imprescriptibilité à un acte de la puissance publique ; il n'y a d'imprescriptibilité que là où il y a eu classement ; et il semble rationnel d'en conclure qu'il doit être réservé à l'autorité d'intervenir pour restituer à l'empire du droit commun le sol qu'elle-même avait placé hors de son atteinte.

§ 2. — *Des mesures de police.*

411. — De l'autorisation et de l'alignement pour construire le long des chemins vicinaux.

412. — Autorités compétentes. — Nature de leurs actes.

413. — Mesures d'urgence destinées à maintenir la liberté et la sûreté des communications.

414. — Elagage et plantation des arbres et haies sur le bord des chemins.

415. — Exécution des arrêtés tendant à procurer la liberté et la sûreté de la circulation.

416. — Exception pour les mesures d'urgence à la règle qui veut que les actes des maires soient revêtus de l'approbation préfectorale.
417. — Limites qui circonscrivent les effets de ces mesures.
418. — Constatation des contraventions.

411. — Au premier rang des entreprises susceptibles de compromettre l'intégrité du sol affecté aux chemins, il faut placer les bâtisses et constructions. De tout temps on a remis aux mains du gouvernement le moyen de parer au danger qu'elles offrent sous ce rapport. C'est à cet effet que les ordonnances de 1607 et 1693 notamment, imposent l'obligation de se munir d'une autorisation et d'obtenir un alignement pour faire des constructions sur le bord extrême des chemins et places. La jurisprudence ne fait nul doute d'étendre cette obligation aux chemins vicinaux ; elle considère « qu'il est de principe de « droit public qu'aucune construction ne peut être « légalement entreprise sur ou joignant immédia- « tement la voie publique, qu'après avoir demandé « et obtenu à cet effet l'autorisation de l'autorité « compétente. » (Voy. arrêt de la cour de cassation du 1er février 1833 et arrêt des chambres réunies de la même cour du 31 mars 1835.)

L'usage contraire était cependant assez généralement suivi en 1836 pour que le législateur de cette époque ait cru nécessaire de signaler les autorisations et alignements comme devant faire l'un des objets du réglement que le préfet est chargé de faire pour assurer son exécution et pour que le ministre, dans sa circulaire, se soit fait un devoir de recommander

à ces fonctionnaires d'inviter les maires à prendre des arrêtés portant défense de bâtir sur les chemins, sans autorisation préalable. La circulaire en forme de projet de réglement du 21 juillet 1854 énonce, dans son art. 282, qu'une autorisation est nécessaire pour construire, reconstruire ou réparer une maison un bâtiment, mur ou clôture, le long ou joignant les chemins vicinaux et que la demande doit être présentée en deux expéditions dont l'une sur papier timbré.

412. — Pour les chemins vicinaux ordinaires ou d'intérêt commun, les autorisations et alignements seront naturellement donnés par le maire, en sa qualité de préposé à la surveillance de ces chemins, et sans qu'il puisse en résulter une modification dans la largeur, alors même que l'arrêté d'autorisation serait approuvé par l'autorité préfectorale (Voy. décr. 21 juin 1855, Alépée). Pour les chemins de grande communication, on s'adressera directement au préfet, puisqu'ils sont placés sous son autorité. (Voy. art. 9.) Mais qu'ils émanent du maire ou du préfet, les arrêtés statuant sur ces demandes sont pris dans les limites du pouvoir de police ; d'où la conséquence qu'ils ne comportent de recours que par la voie administrative toutes les fois qu'on n'a pas à se plaindre d'une atteinte à des droits de propriété ou de servitude (Voy. *ibid.*)

413. — A côté du pouvoir donné à l'administration pour prévenir les entreprises sur les chemins, vient se placer le pouvoir de faire cesser toute entrave à la circulation. C'est ainsi que le maire a le droit, et qu'il est de son devoir d'ordonner, soit le placement

de barrières qui fassent disparaître le danger (Voy. arrêt 4 janvier 1840), ou le comblement de fossés creusés sur le bord d'un chemin qu'ils rétrécissent ou rendent dangereux, soit le curage de fossés, dont le mauvais état contribue à entretenir la stagnation des eaux (Voy. arrêt 24 juillet 1835), soit enfin l'abattage de barrières ou clôtures, ou l'enlèvement de matériaux gênant la circulation. (Voy. ord. 18 nov. 1818, Andréossy.) Dans ces circonstances, l'administrateur seul paraît, on ne voit point le juge, le maire n'agit que par voie de police administrative, ses actes ne constituent que des mesures d'urgence, dont l'utilité fait la légitimité ; c'est dire qu'ils n'admettent pas non plus de recours par la voie contentieuse.

L'exercice du même pouvoir se manifeste dans les actes qui, sans être provoqués par une entreprise nuisible au chemin, sont cependant commandés par la nécessité de maintenir la sûreté ou la facilité des communications. Qu'une construction menace ruine, le maire s'empressera de prendre un arrêté pour enjoindre la démolition. Qu'un chemin soit envahi par les eaux provenant d'une source ouverte sur un champ voisin, le maire pourra, s'il le juge nécessaire, faire supprimer l'écoulement sur le chemin, quelque ancien qu'il puisse être. On conçoit aisément que l'exécution de l'une et de l'autre injonction pourra fort bien rencontrer et froisser des droits privés ; toutefois, leur caractère de mesures de police, de mesures prises en vue de l'intérêt public ne permet pas de les considérer comme susceptibles d'être attaquées devant le conseil d'État (Voy. ord. 6 mars 1835, Cante). Il ne reste au propriétaire que le droit de

porter devant les tribunaux de l'ordre judiciaire une demande de dommages-intérêts, s'il est en mesure d'établir qu'il existe une servitude à son profit. (Voy. *inf.*, n° 417).

414. — On n'a jamais contesté à l'administration le droit d'ordonner l'élagage des arbres et des haies qui bordent les chemins et le recepage de leurs racines. Mais l'application au profit de la voirie des règles consacrées par les art. 670 à 673 pour les distances à observer dans les plantations souffrait plus de difficulté, et les tribunaux laissaient l'autorité administrative à peu près désarmée contre les inconvénients des plantations trop rapprochées des chemins. La loi du 21 mai 1836 a comblé une lacune dont on avait trop à souffrir, et l'art. 21, en attribuant au préfet le droit de régler la distance à laquelle les propriétaires riverains pourront, à l'avenir, planter sur le bord des chemins vicinaux, soit des arbres, soit des haies vives, a donné un moyen de les contraindre à respecter les intérêts de la voirie. Les maires prendront des arrêtés portant défense de planter sans autorisation, et donneront des alignements à cet effet comme pour les constructions et bâtisses.

Quant aux plantations faites sur le sol même des chemins vicinaux, « la commune peut évidemment à « quelque époque que ce soit, requérir le particulier « qui les a faites de les faire disparaître ; ce n'est là « que l'application de l'art. 555 du Code civil. »

M. de Cormenin, à qui j'emprunte ces derniers mots, continue ainsi, dans un passage qu'il donne comme le résumé d'une circulaire du ministre de

l'intérieur du 10 octobre 1839, fondée elle-même sur un avis inédit du conseil d'État émis à la date du 9 mai 1838 :

« La plantation faite *le long des chemins vicinaux*, à « des distances des bords de ces chemins ou avec un « espacement moindres que ceux voulus par le régle- « ment, constitue une infraction à un arrêté de l'au- « torité administrative, et cette contravention doit « être poursuivie devant le tribunal de simple po- « lice.

« La plantation faite *sur le sol des chemins vicinaux* « constitue une usurpation du sol de ces chemins, « et cette contravention doit être poursuivie à la « fois devant le conseil de préfecture, pour obtenir « la répression de l'usurpation, et devant le tribunal « de simple police pour obtenir la condamnation à « l'amende. » (Voy. Appendice, v° *Chemins vicinaux*.)

415. — Les maires poursuivent l'exécution de leurs arrêtés tendant à procurer la sûreté et la liberté de la circulation, devant le juge de police ou même, s'ils entendent n'exercer que l'action civile, devant le tribunal civil. L'instance s'engage et se poursuit d'ailleurs, suivant les règles ordinaires ; seulement, comme ils agissent ici dans les limites des pouvoirs généraux qui les lient à l'administration publique, et non en qualité de mandataires de la commune, les maires n'ont besoin d'aucune autorisation préalable. (Voy. arrêt de la cour de cassation du 14 août 1832.)

416. — Tel est, d'ailleurs, l'empire accordé au motif d'urgence, que le maire peut, en vertu de ce motif, ordonner que son arrêté recevra exécution,

nonobstant tout recours au préfet, et même, sur le refus du particulier de s'exécuter lui-même, faire effectuer les travaux à ses frais sans recourir à l'intervention des tribunaux. (Voy. ord. 28 mars 1811, Lyon-sur-mer; 21 mai 1823, Rougier ; 14 décembre 1825, Presson.)

417. — Cette dernière faculté met le comble au pouvoir conféré à l'autorité administrative pour la conservation des voies de circulation, elle en fait le pouvoir le plus indépendant et le plus rapide, et laisse les citoyens sans protection et sans garantie contre ses atteintes. Une attribution si exorbitante ne s'explique et ne se justifie que par la gravité de l'intérêt général auquel elle répond, et on comprend combien il importe d'en circonscrire les effets dans les limites marquées par le but qu'elle est destinée à remplir. Les actes qui se rattachent à son exercice ne tendent qu'à empêcher ou faire cesser les obstacles à la circulation, ils n'ont pour base qu'une appréciation en fait de l'utilité publique, et ne renferment qu'un ordre de se conformer à son exigence ; leur caractère commun et essentiel est donc de ne préjuger en aucune manière les questions du droit privé tant sous le rapport de la propriété du sol, que sous le rapport de la légitimité de l'entreprise dont la cessation est ordonnée. On a là un tempérament précieux du pouvoir dont l'étendue nous a frappé, car si les particuliers sont obligés de se soumettre provisoirement à son action, il leur reste au moins la ressource de saisir ensuite les juges compétents, pour faire reconnaître et proclamer leurs droits, et obtenir s'il y a lieu, une indemnité. Mais, d'un autre côté, il

résulte du même principe que l'administration, en procurant d'abord la cessation de l'entrave apportée à la circulation, ne compromet pas son droit de poursuite, et qu'elle a la faculté de s'adresser ensuite aux tribunaux pour obtenir une condamnation, s'il y a eu contravention.

418. — La constatation des contraventions de police sur les chemins vicinaux peut être faite, conformément aux règles générales, par les fonctionnaires et agents auxquels la loi a conféré la qualité d'officiers de police judiciaire. (Voy. ord. 6 déc. 1820, Boudeville.) Les maires et adjoints ont, par conséquent, qualité pour constater les contraventions. Le droit des gardes champêtres a été également reconnu par le conseil d'État (Voy. ord. 28 février 1828, Bavoux); celui des gendarmes par la cour de cassation (arrêt du 8 nov. 1838). La loi du 21 mai 1836 a, en outre, autorisé les préfets à nommer pour le service spécial des chemins vicinaux, des agents voyers qui, aux termes de l'art. 10, prêtent serment, et ont le droit de constater les contraventions et délits et d'en dresser procès-verbal.

Ces procès-verbaux ne sont pas soumis à la formalité de l'affirmation, la loi n'ayant rien prescrit à cet égard. (Voy. ord. 14 mars 1844, Billet; arrêts des 5 janvier 1838 et 23 février 1838.)

§ 3. — *Des poursuites juridiques.*

419. — De la juridiction en matière de contraventions et délits sur les chemins publics.

420. — De la juridiction en matière de contraventions et délits sur les chemins vicinaux.

421. — Suite.
422. — Suite.
423. — Suite. — Décision du tribunal des conflits.
424. — Examen de l'attribution faite aux conseils de préfecture.
425. — Limite de cette attribution.
426. — Du cas où le doute ne porte que sur la largeur ou la direction du chemin.
427. — Obligation pour le conseil de préfecture de surseoir à statuer.
428. — De la compétence du conseil de préfecture pour statuer sur une anticipation antérieure à l'arrêté de classement.
429. — Cette compétence ne s'étend pas au-delà de ce qui constitue réellement une usurpation.
430. — Détermination des faits que le conseil de préfecture est appelé à réprimer.
431. — Exception de propriété.
432. — Exception de possession.
433. — Il faut distinguer, pour la prescription, entre l'action appartenant aux conseils de préfecture, et celle laissée aux tribunaux de police.
434. — De la question de savoir si les faits incriminés ont suivi la déclaration de vicinalité.
435. — Par qui le conseil de préfecture doit être saisi.
436. — Preuve de l'existence des faits incriminés.

419. — La répression des contraventions et délits, de quelque autorité qu'émane la prohibition ou l'injonction à faire respecter, n'appartient qu'aux tribunaux criminels ; ils sont juges ordinaires en cette matière, et leur juridiction ne cesse qu'en présence d'un texte qui lui impose une dérogation expresse et formelle. Existe-t-il pour les chemins vicinaux un texte de cette nature? Dans quel sens doit-il être entendu ? quels sont ses effets relativement aux limites séparatives des compétences ? Telles sont les questions que nous avons à examiner.

La loi des 28 sept.-6 oct. 1791, art. 40, disposait que « les cultivateurs ou tous autres qui auraient « *dégradé* ou *détérioré*, de quelque manière que ce fût, « des chemins publics, ou *usurpé* sur leur largeur, « seraient condamnés à la réparation ou à la resti- « tution, et à une amende qui ne pourrait être « moindre de 3 livres, ni excéder 24 livres. » Cet article prévoyait trois genres de faits, à savoir, les *dégradations*, les *détériorations* et les *usurpations* de chemins publics, et attribuait la connaissance de chacun d'eux au tribunal correctionnel, puisqu'il les punissait d'une amende évidemment supérieure à celle que les tribunaux de police pouvaient prononcer. (Voy. arrêt de cassation du 14 brumaire an XI.) Pour les faits qui ne rentrent point dans l'une de ces trois classes, tels, par exemple, que les embarras, encombrements et dépôts de matériaux sur la voie publique, ils ne tombaient point sous l'application de l'article que nous venons de citer, ils ne donnaient lieu qu'à une peine de police, et, par conséquent, ils étaient de la compétence du juge de simple police. Voilà le droit commun pour la répression des délits et contraventions sur les chemins publics ; recherchons les dérogations qu'il a eu à subir en ce qui concerne les chemins vicinaux.

420. — La loi du 9 ventôse an XIII, dont l'art. 6 enjoignait à l'administration publique de faire rechercher et reconnaître les anciennes limites des chemins vicinaux, et de fixer, d'après cette reconnaissance, leur largeur, disait ensuite : « Art. 6. A « l'avenir, nul ne pourra planter sur le bord des che- « mins vicinaux, même dans sa propriété, sans leur

« conserver la largeur qui leur aura été fixée en exé-
« cution de l'art. précédent.— Art. 8. Les poursuites
« en contravention aux dispositions de la présente
« loi seront portées devant les conseils de préfecture,
« sauf le recours au conseil d'Etat. » Le Code pénal de 1810 avait laissé subsister cette attribution, car il s'était contenté de régler la répression des faits autres que ceux régis par les lois de 1791 et du 9 ventôse an XIII. (Voy. art. 471, n° 4, du Code pénal de 1810.) Mais en 1832, lors de la révision de ce Code, il fut ajouté à l'art. 479, qui énumère les contraventions punies d'une amende de 11 à 15 fr., un paragraphe ainsi conçu : « 11° Ceux qui auront *dégradé* ou *dété-*
« *rioré*, de quelque manière que ce soit, les chemins
« publics, ou *usurpé* sur leur largeur. » C'est la reproduction littérale de l'art. 40 de la loi des 28 sept.-6 oct. 1791 ; de là la question de savoir si, en reproduisant les termes de la loi de 1791, sans faire mention de la loi du 9 ventôse an XIII qui en avait restreint la portée, le législateur ne s'est point proposé d'abroger cette loi restrictive et de restituer au droit commun les objets qu'elle avait soustraits à son empire. La cour de cassation se prononçait dans le sens de l'affirmative ; on lit dans un arrêt du 2 mars 1837, « que
« l'art. 472, n° 11, Code pénal, punit d'une amende
« de 11 à 15 fr. inclusivement, ceux qui auront
« dégradé ou détérioré d'une manière quelconque les
« chemins publics, *ou usurpé sur la largeur*, et que,
« dès lors, l'art. 318, Code inst. crim., défère la con-
« naissance de ces contraventions aux tribunaux de
« simple police ; que la loi du 21 mai 1836 n'a point
« modifié ces dispositions, même en ce qui concerne

« les chemins vicinaux de grande communication, « puisqu'elle n'a fait que placer l'administration de « ces chemins sous l'autorité du préfet; que ledit « art. 479, Code pénal, comprend sous la dénomination de *chemins publics*, aussi bien les chemins qui « sont déclarés vicinaux, que ceux qui n'ont pas « reçu ce nom; qu'il a donc, selon la règle *posteriora* « *prioribus derogant*, virtuellement et nécessairement « transporté aux tribunaux de simple police la portion de juridiction que l'art. 9 de la loi du 9 ventôse « an XIII avait attribuée aux conseils de préfecture, « uniquement pour la répression des usurpations « commises sur les chemins vicinaux; qu'il résulte « du rapprochement des articles précités et de leur « combinaison avec l'art. 471, n° 15, que les tribunaux de simple police sont aujourd'hui compétents « pour faire cesser et disparaître, en les réprimant, « toutes les dégradations, les détériorations et les « *usurpations* qui peuvent avoir lieu, tant sur les « chemins ordinaires ou de grande communication, « que sur les autres voies publiques de communication communale. » Un arrêt plus récent, du 10 septembre 1840, proclame la même doctrine, et la confirme par un raisonnement puisé dans la loi du 21 mai 1836; il est dit dans les motifs qui accompagnent cet arrêt, « que la loi du 21 mai 1836, qui « contient un système complet de législation sur la « matière des chemins vicinaux, a virtuellement et « nécessairement abrogé les art. 6 et 7 de celle du « 9 ventôse an XIII et, par voie de conséquence, « l'art. 8 de cette même loi, quant à la compétence « qu'il attribuait spécialement à l'autorité adminis-

« trative relativement aux plantations faites sur ces « chemins ; que les usurpations qui peuvent y être « commises, de *quelque œuvre* qu'elles résultent, ne « constituent donc plus aujourd'hui qu'une contra- « vention au réglement général fait par les préfets, « en exécution de l'art. 21 de ladite loi de 1836, d'où « il suit que les tribunaux de simple police doivent « seuls en connaître et les réprimer... » Deux autres arrêts ont été rendus dans le même sens les 26 juin 1841 et 12 décembre 1846. Rien de plus facile à saisir et de plus simple à appliquer que les conséquences qui découlaient du principe consacré par la cour de cassation. Il en résultait que les *usurpations* commises sur des chemins vicinaux, de quelque œuvre qu'elles provinssent, étaient, aussi bien que les *détériorations* ou *dégradations*, régies par l'art. 479, n° 11, Code pénal ; que les tribunaux de simple police devaient seuls en connaître et les réprimer ; que, ces tribunaux connaissant également des encombrements et dépôts de matériaux sur la voie publique et, en général, des contraventions aux réglements légalement faits par l'autorité administrative (Voy. art. 471, n°s 4 et 5, Code pén.), les entreprises sur les chemins vicinaux, quelle que fût leur nature, n'admettaient qu'un même mode de poursuite et ne se distinguaient que par la quotité de l'amende qui les punit ; que, par conséquent, le juge, pour les unes comme pour les autres, devait, en même temps qu'il prononçait l'amende, ordonner le rétablissement des lieux dans leur ancien état.

421. — Le conseil d'État s'est, dès le commencement, refusé à adopter la doctrine de la cour de

cassation ; voici quels sont ses principes. Le conseil d'État suppose que la loi de ventôse n'a point eu pour objet de procurer la *répression*, c'est-à-dire la punition des faits d'anticipation. Suivant lui, le conseil de préfecture a été seulement chargé de faire pour tous les cas, et d'une manière définitive, ce que l'administrateur, le maire ou le préfet, a le droit de faire provisoirement pour cause d'urgence, en vertu du pouvoir de police que nous lui avons reconnu dans le paragraphe précédent, de faire cesser les anticipations, d'ordonner la destruction des œuvres empiétant sur le chemin et la restitution du terrain usurpé, tandis que le juge du droit commun est demeuré investi de la mission de punir la contravention, en procurant, par l'application de l'amende, la réparation pénale due à la société toutes les fois que l'ordre est troublé. Les considérants qui accompagnent une ordonnance rendue sur conflit négatif, dans une affaire Hébrard, le 23 juillet 1838, présentent l'exposé le plus complet de ce système ; ils sont ainsi conçus : « Considérant en droit, que les contraventions aux « dispositions de la loi du 9 ventôse an XIII, relatives « aux usurpations commises sur les chemins vici- « naux, doivent, aux termes de l'art. 8 de ladite loi, « être poursuivies devant les conseils de préfecture ; « que la compétence établie par cette loi se rattache « aux pouvoirs généraux qui appartiennent à l'au- « torité administrative, chargée d'assurer la libre « circulation des citoyens et la viabilité publique ; « que cette compétence n'a été changée par aucune « loi ; que l'art. 479, n° 11, Code pénal, doit se « combiner avec la loi du 9 ventôse an XIII, en ce

« sens que les conseils de préfecture sont chargés « de faire cesser les usurpations commises sur les « chemins vicinaux et les juges de police de prononcer les amendes ; que cette combinaison attribue à « chaque autorité les pouvoirs qui lui appartiennent, « en réservant à l'autorité administrative les mesures « de conservation de la voie publique et à l'autorité « judiciaire l'application des pénalités ; qu'il suit de « ce qui précède que, dans l'espèce, c'est à tort que « le conseil de préfecture du Lot a refusé de statuer « sur les mesures propres à faire cesser l'usurpation « imputée aux frères Hébrard, et que le juge de paix « du canton de la Bastide a refusé de prononcer s'il « y avait lieu à l'amende par eux encourue. » Cette doctrine a été reproduite et confirmée par un grand nombre de décisions semblables, parmi lesquelles nous citerons seulement celles des 2 septembre 1840, Mathieu Decante ; 5 septembre 1842, Druy ; 27 mai 1846, Chantemesse, et 16 mars 1848, Renduel.

422. — M. de Cormenin, après avoir signalé les raisons qui lui paraissent justifier la compétence du conseil de préfecture et qu'il tire de *ce qu'il est plus près du préfet dont les arrêtés lui servent de régulateur, et de ce que le contentieux ressort ici de l'administration*, ajoute : « Il y a ici deux actions bien distinctes : « l'action administrative et l'action correctionnelle. « L'action administrative consiste à reconnaître l'empiétement, à ordonner le rétablissement du chemin dans sa largeur et ses limites, et à assurer « ainsi la viabilité. L'action correctionnelle consiste « à réprimer le fait punissable de la dégradation, « de l'encombrement, de l'usurpation. Comment

« le réprime-t-elle ? par l'amende, et il est à regret-
« ter que la loi nouvelle n'ait pas laissé, comme en
« matière de grande voirie, le conseil de préfecture
« prononcer l'amende en même temps que la répa-
« ration de l'empiétement. » (Voyez Appendice, v° *Chemins vicinaux.*) Ce regret est inspiré par un résultat inhérent à la distinction qui sert de base à la jurisprudence du conseil d'Etat. Le même fait, dans ce système, doit nécessairement donner lieu à deux actions et, par suite, à une double instruction devant les tribunaux dont chacun est porté, par ses habitudes, à considérer la question sous un point de vue différent ; l'un, par état, est beaucoup plus touché de l'intérêt privé, l'autre est spécialement institué pour protéger et servir l'intérêt administratif ; il est donc à redouter que le premier ne déclare légitime le fait dont le second aura ordonné la cessation, en se fondant sur ce qu'il était illicite. Peut-être le désir de prévenir ces contradictions, toujours fatales au respect qui doit entourer les décisions de la justice, n'est-il pas étranger à la persistance que la cour de cassation a mise à décider que le juge de police est seul compétent, non-seulement pour réprimer le fait punissable par la condamnation à l'amende, mais aussi pour reconnaître l'empiétement et ordonner le rétablissement du chemin dans sa largeur et sa direction, afin d'assurer la viabilité.

423. — Quoiqu'il en soit, un arrêt du tribunal des conflits a mis fin à la dissidence. En voici la teneur :

« . . . Considérant que les poursuites dirigées
« contre le sieur Morel Wasse avaient pour objet la

« répression de contraventions résultant 1° de l'exé-
« cution de l'arrêté d'alignement à lui donné le
« 25 juillet 1843, par M. le maire de Plessier-Rozain-
« villers ; 2° d'une usurpation d'une partie du che-
« min vicinal de Corbie à Montdidier ; considérant
« que l'interprétation de l'arrêté du 25 juillet était
« essentiellement de la compétence administrative ;
« considérant que les contraventions à la loi du 9
« ventôse an XIII, relative aux usurpations sur les
« chemins vicinaux, doivent, aux termes de l'art. 8
« de ladite loi, être poursuivies devant les conseils
« de préfecture ; que la compétence établie par
« cette loi se rattache aux pouvoirs généraux qui
« appartiennent à l'autorité administrative, chargée
« d'assurer la libre circulation des citoyens et la via-
« bilité publique ; que cette compétence n'a été chan-
« gée par aucune loi ; que l'art. 479 du Code pénal,
« n° 11, tel qu'il a été modifié par la loi du 28 avril
« 1832, s'est borné à reproduire la disposition de la
« loi du 6 octobre 1791, art. 40, sans rapporter la
« loi du 9 ventôse an XIII, et dans le seul but de
« placer parmi les contraventions de simple police
« les infractions prévues par ledit article ; que l'ar-
« ticle 479, n° 11, du Code pénal, doit se combiner
« avec la loi du 9 ventôse an XIII, en ce sens que les
« conseils de préfecture sont chargés de faire cesser
« les usurpations commises sur les chemins vicinaux,
« et les juges de police de prononcer les amendes ;
« que cette combinaison attribue à chaque autorité
« les pouvoirs qui lui appartiennent en réservant à
« l'autorité administrative les mesures de conserva-

« tion de la voie publique, et à l'autorité judiciaire « l'application des pénalités.

« Art. 1er. L'arrêté de conflit ci-dessus visé est con- « firmé, en tant qu'il revendique pour l'autorité « administrative, 1° la question de l'interprétation « de l'arrêté d'alignement du 25 juillet 1843; 2° celle « relative au rétablissement des lieux dans leur état « originaire. Il est annulé en ce qui touche l'appli- « cation par l'autorité judiciaire des peines encou- « rues pour la contravention à l'arrêté d'alignement, « et celle résultant de l'usurpation commise. » (Voy. arrêt du 21 mars 1850, Morel Wasse.)

C'est la jurisprudence du conseil d'État qui a triomphé. Il n'y a plus à hésiter ; il faut saisir le conseil de préfecture et se résigner à renoncer à l'application de l'amende, ou à la poursuivre par une action particulière. (Voy. décr. 21 avril 1854, Delanoue ; arrêts des 7 janvier 1860 et 14 février 1863.)

424. — Les limites qui circonscrivent notre sujet nous interdisent de considérer dans son exercice la juridiction du juge de police ; elles nous ramènent à l'examen plus approfondi de celle que la jurisprudence du conseil d'État maintient au conseil de préfecture. Reportons-nous aux termes de la loi du 9 ventôse an XIII ; nous avons vu que l'attribution faite au conseil de préfecture n'a trait qu'au rétablissement de la circulation et n'embrasse point l'application de l'amende ; demandons-nous maintenant à quelles conditions, à l'égard de quels faits sa compétence existe, comment et par qui il peut être saisi.

425. — L'attribution exceptionnelle consacrée par

la loi du 9 ventôse an XIII ne s'applique qu'aux chemins vicinaux ; l'existence du caractère de vicinalité donne donc lieu à une question préjudicielle, lorsque la partie poursuivie conteste la vicinalité de la voie publique sur laquelle s'est réalisé le fait qui lui est imputé, et décline par ce motif la compétence du conseil de préfecture. (Voy. ord. 2 janvier 1838, Gruter.) Comment cette question se résoudra-t-elle ? Le conseil de préfecture, juge ordinaire du contentieux, consultera l'état de classement et tous autres documents et actes pour en induire la preuve que le chemin a été élevé au rang des chemins vicinaux ; mais à défaut de cette preuve, il ne saurait se décider par des considérations dont l'appréciation est réservée à l'administration ; son devoir est de s'abstenir et de surseoir jusqu'à ce qu'il soit rapporté une déclaration émanant du préfet ; ce fonctionnaire a seul le droit de reconnaître et déclarer d'après leur importance, la vicinalité des chemins, mais en consultant les précédents de jurisprudence qui consacrent ce droit (Voy. ord. 17 mai 1833, Coste ; 28 mai 1835, Cordelier ; 6 février 1837, Robert), on devra ne point perdre de vue les décisions plus récentes qui en ont restreint l'étendue. (Voy. *suprà*, nos 320 et suiv.)

426. — Supposons que, la vicinalité étant certaine, on se contente de soutenir que le chemin ne s'étend pas jusqu'à l'endroit sur lequel s'est réalisé le fait incriminé ; dans ce cas encore, le conseil de préfecture saisi de la contestation doit surseoir à statuer ; et, en effet, le doute ne portera que sur la largeur, la direction ou les limites du chemin reconnu vicinal ; or, le propre de ces diverses questions étant de ne

se trancher qu'en vue de l'intérêt public, elles dépendent du domaine exclusif de l'administration. (Voy. ord. 22 février 1838, Mauget; décr. 13 décembre, 1854, Duthuit; 31 mai 1855, Opéron; 24 janvier 1856, Bertin ; 8 mai 1856, Colombet.) De même, s'il s'agissait de se fixer sur le fait du rétablissement, de l'abandon ou de la suppression d'un ancien chemin vicinal, comme il ne peut résulter que d'une décision expresse de l'administration, c'est à l'administration qu'il faudrait s'adresser. (Voy. décr. 2 janvier 1867, Grével.)

427. — Le conseil de préfecture n'a mission que d'appliquer et de maintenir les arrêtés qui règlent tous ces points; et s'il ne peut triompher de leur obscurité ou de leur silence, il est réduit à attendre que l'autorité qui a droit de les émettre les explique ou les complète. (Voy. ord. 9 mai 1836, Barré.) A plus forte raison, lui est-il interdit d'apprécier leur légitimité, sous peine d'excéder les limites de sa juridiction, et de s'immiscer dans l'exercice de l'autorité administrative. Son pouvoir se borne à ordonner un sursis pour laisser aux parties le temps de faire trancher la question par l'autorité compétente.

428. — Le conseil d'État décidait autrefois que la compétence du conseil de préfecture ne dépendait point de la circonstance que la contravention était postérieure à la déclaration de vicinalité (Voy. ord. 23 novembre 1832, Contenson ; 13 mai 1836, Demiannay) ; mais un décret du 3 juillet 1861 (Grellier) a expressément consacré une doctrine tout opposée :

« Considérant, porte ce décret, qu'il résulte de « l'instruction que c'était avant l'arrêté par lequel le

« préfet de la Haute-Vienne a classé comme vicinal « le chemin de Saint-Junien à Beaulieu, que la dame « Grellier se serait emparée d'une partie de ce che- « min et lui aurait donné une autre direction ; que « le procès-verbal dressé le 19 mars 1859 ne con- « state à la charge de la dame Grellier aucun fait « nouveau postérieur à l'arrêté de classement ; que « dans ces circonstances le fait imputé à la dame « Grellier ne constituait pas une anticipation sur le « sol d'un chemin vicinal dont il appartient au con- « seil de préfecture de connaître en vertu de la loi « du 9 ventôse an XIII. »

Cette décision est conforme aux véritables principes ; l'arrêté de classement, ainsi que nous l'avons dit précédemment, n'attribue que pour l'avenir au chemin le caractère de chemin vicinal. Ce n'est donc qu'autant que le chemin est déjà classé que les anticipations sur le sol de ce chemin peuvent rentrer dans la catégorie des contraventions auxquelles s'étend la juridiction des conseils de préfecture.

M. le commissaire du gouvernement, Ch. Robert, dans les conclusions données à l'audience du conseil d'État sur le recours de la dame Grellier, faisait remarquer que si l'arrêté préfectoral eut été, non un arrêté de classement, mais un arrêté portant reconnaissance de vicinalité pour le passé, la solution eût été différente. Nous ne refusons pas de souscrire à cette doctrine ; mais c'est sous la réserve du droit pour le contrevenant de soulever devant le conseil de préfecture l'exception de propriété ou de possession, et du devoir, pour le conseil, d'impartir un délai

dans lequel la question devra être soumise au juge compétent.

Le conseil de préfecture n'étant jamais compétent qu'en raison de la vicinalité du chemin, si le chemin est déclassé, sa compétence cesse, même à l'égard des faits d'usurpation antérieurs au déclassement. (Voy. ord. 30 août 1842, Morel; décr. 22 déc. 1853, Barrier.)

429. — Cette compétence ne va pas, d'ailleurs, au-delà de ce qui constitue réellement une usurpation, dans le sens rigoureux du mot.

Ainsi un conseil de préfecture excède les limites de sa compétence, lorsque, tout en reconnaissant qu'une construction, à raison de laquelle un particulier est poursuivi devant lui, comme ayant empiété sur un chemin vicinal, n'a pas réellement diminué la largeur du chemin, il ordonne néanmoins à ce particulier de démolir, et le condamne à restituer le terrain en litige à la commune qui en revendique le propriété. (Voy. ord. 16 février 1825, Ostalet.)

Ainsi encore, lorsqu'un particulier a ouvert une porte sur un sentier, ou chemin vicinal, l'ordre de murer cette porte ne peut émaner que d'un tribunal, si c'est une question de servitude, ou de l'administration municipale, s'il y a contravention aux lois de la petite voirie. Le conseil de préfecture est incompétent pour ordonner la clôture. (Voy. ord. 23 avril 1818, commune de Ban-Saint-Martin.)

430. — Les questions relatives à la vicinalité du chemin, à sa largeur, à sa direction et à son maintien au nombre des voies de communication vicinale ne

sont pas les seules auxquelles soit subordonnée la compétence du conseil de préfecture ; elle dépend encore de la qualification du fait incriminé ; elle n'a lieu qu'autant qu'il rentre dans la classe des faits qu'il est spécialement appelé à réprimer.

La loi du 9 ventôse an XIII n'attribue aux conseils de préfecture que les contraventions aux dispositions qu'elle renferme (Voy. art. 7) ; or, ces dispositions ne sont relatives qu'aux plantations des grandes routes et des chemins vicinaux ; elles défendent notamment, de planter sur les chemins vicinaux sans leur conserver la largeur fixée (Voy. art. 7) ; on pourrait donc en conclure, à la rigueur, que la compétence des conseils de préfecture ne va point au-delà des anticipations résultant des plantations ; que toute autre entreprise, par exemple la construction d'une maison ou d'un mur de clôture au préjudice de la voie publique, est restée dans le domaine de la juridiction du droit commun. Cependant, la jurisprudence a repoussé une interprétation si littérale ; elle s'est prévalue des plus puissantes raisons d'analogie pour exclure la distinction entre les divers modes d'usurpation ; et ne se préoccupant que du résultat, elle a décidé et décide constamment que, toutes les fois qu'il y a empiétement, le conseil de préfecture est et doit se déclarer compétent.

431. — Passons aux moyens du fond.

L'auteur du fait incriminé pourrait-il se défendre, en soutenant et offrant de prouver qu'il est propriétaire de la portion de terrain qu'on lui reproche d'avoir usurpée, encore bien que les actes administratifs la comprennent dans les limites du chemin ? La négative

est facile à établir, puisque, d'une part, l'arrêté de classement ou celui qui reconnaît l'état de vicinalité d'un chemin en fixant ses limites ont pour effet, ainsi qu'on l'a vu plus haut, d'affecter instantanément et définitivement à la circulation, le sol compris dans les limites ainsi déterminées, et que, d'autre part, le conseil de préfecture n'a mission que d'assurer cet effet en faisant cesser les obstacles apportés à l'exercice du droit de passage dont le public est saisi ; tout se réduit inévitablement pour lui à ce point de fait : les œuvres qui motivent la poursuite sont-elles ou non en dehors des limites assignées par le préfet au chemin déclaré vicinal ? Qu'il s'agisse de maisons, d'arbres, de haies, de clôtures ou de fossés, la question de propriété n'a donc rien à faire dans le débat. (Voy. ord. 30 juin 1839, Renault.) Aussi, la décision laisse-t-elle à cet égard aux parties la position que leur a faite l'administration. Celui qui se prétend propriétaire du sol enclavé dans le chemin conserve, après l'arrêté du conseil de préfecture, quelle qu'en soit la teneur, le droit que lui avait laissé l'acte déclaratif de vicinalité, il est maître de se retirer devant l'autorité judiciaire pour établir son droit et réclamer une indemnité de dépossession. (Voy. ord. 16 mars 1837, Escoffier ; 26 déc. 1837, Morel ; 5 sept. 1842, Dray ; décr. 18 nov. 1858, Maquet ; 7 mars 1861, Baudry.)

Avant la promulgation de la loi du 21 mai 1836, la cour de cassation reconnaissait que l'exception préjudicielle de propriété soulevée par les contrevenants était un motif, pour les tribunaux répressifs, de surseoir jusqu'au jugement de cette question par les

tribunaux civils. (Voy. notamment arrêt du 20 juin 1828.) Toutefois, pour échapper à l'inconvénient d'un sursis prolongé, ces tribunaux étaient en droit de fixer un délai dans lequel les prévenus d'anticipation devaient faire juger leur prétention à la propriété. (Voy. *ibid.*)

L'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 est venu changer cette jurisprudence. Depuis cette époque, la cour de cassation a décidé, d'accord avec le conseil d'État, que l'exception de propriété ne constitue pas une question préjudicielle devant laquelle doive s'arrêter l'action des tribunaux, à moins, bien entendu, qu'il ne soit allégué par le contrevenant que le sol même du chemin classé comme vicinal lui appartenait antérieurement à l'arrêté de classement.

Mais en l'état de la jurisprudence établie par le tribunal des conflits (Voy. *suprà*, n° 423), la question préjudicielle de propriété ne paraît plus devoir surgir devant les tribunaux de police ; le pouvoir de répression qui leur appartient se trouve subordonné à l'exercice du droit exclusif pour les conseils de préfecture de constater et faire cesser les usurpations commises sur les chemins vicinaux.

432. — Les raisons qui, sous la réserve qui vient d'être exprimée, écartent l'exception empruntée au droit de propriété s'appliquent évidemment à celles qu'on voudrait faire résulter du plus ou moins d'ancienneté de l'état de choses dénoncé ; elles se fortifient, d'ailleurs, de l'argument à puiser dans la disposition qui déclare les chemins vicinaux imprescriptibles. (Voy. L. du 21 mai 1836, art. 10.) Il résulte en effet, de cette disposition, que les chemins vicinaux

ne sont pas susceptibles d'une possession privée et que, de même qu'ils ne peuvent être l'objet d'actions possessoires portées devant les juges de paix (Voy. ord. 5 sept. 1836, Lavaud), on ne peut se prévaloir de leur possession devant l'autorité administrative. pour se refuser à en laisser la libre et entière jouissance au public.

433. — C'est ici le lieu de signaler la nécessité de distinguer, quant à la prescription, entre l'action appartenant aux conseils de préfecture et celle laissée aux tribunaux de police. La dernière, qui a pour objet l'application de la peine, tombe virtuellement sous le coup du principe de la prescription annale qui est consacré par l'art. 640 du Code d'instruction criminelle, pour toutes les contraventions de police.

La cour de cassation a jugé, en ce sens, que l'art. 640 régit indistinctement la poursuite de toutes les contraventions prévues et punies par le Code pénal; que les anticipations ou usurpations commises sur un chemin public, bien qu'elles soient permanentes, ne peuvent être assimilées à un délit successif, puisque la perpétration de ce fait ne se reproduit plus, une fois qu'il a été réalisé : d'où cette conséquence que la prescription de l'action publique relative à l'application de la peine court, conformément à l'art. 640, dès l'instant que l'anticipation ou l'usurpation a eu lieu. (Voy. arrêts du 16 déc. 1842 et du 3 déc. 1858.)

L'action administrative, au contraire, qui a pour objet l'intérêt de la viabilité, trouve toujours un appui dans le principe de l'imprescriptibilité du sol, et peut conséquemment s'exercer tant que dure l'an-

ticipation. (Voy. ord. 4 sept. 1841, ministre de l'intérieur.)

434. — Quant à la question de savoir si les faits d'anticipation ont précédé ou suivi l'acte déclaratif de vicinalité, elle n'importe que dans le jugement de l'action qui, tendant à la punition du fait, nécessite son appréciation sous le rapport, 1° de sa légitimité au moment où il s'est produit, 2° de la persistance qu'on a pu mettre à le laisser subsister. Elle ne touche, par conséquent, que le juge de police et est dénuée de toute espèce d'intérêt pour le conseil de préfecture. Ce tribunal n'a à envisager les faits qui lui sont signalés que dans leur rapport avec l'existence actuelle du chemin ; il ordonne leur cessation ou les laisse subsister, selon qu'ils restreignent ou respectent sa largeur. Nous avons dit plus haut qu'au point de vue de la compétence du conseil de préfecture, il n'y avait pas lieu de se préoccuper de la question de savoir si les faits d'anticipation avaient ou non, précédé l'acte déclaratif de vicinalité.

435. — Par qui le conseil de préfecture sera-t-il saisi ?

On lit dans une ordonnance du 5 septembre 1836 (Lapeyrade) qu'à l'égard d'un chemin vicinal, *il n'appartient qu'à la commune, par l'organe de son maire, de poursuivre, sur un procès-verbal régulier, la répression de l'usurpation, et que le propriétaire riverain n'a d'autre faculté que celle de porter plainte devant l'administration.* Qu'il en soit ainsi lorsqu'il n'est excipé que de l'intérêt général qu'ont les habitants formant un être collectif à conserver leur chemin, nous le concevons ;

mais nous ne croyons pas à la vérité absolue de cette doctrine. Que l'on suppose un chemin rétréci au point de se trouver intercepté et de mettre les passants dans la nécessité de se rejeter sur le champ riverain du côté opposé, le propriétaire de ce champ aura certainement le droit d'intenter une action en dommages-intérêts, contre l'auteur du préjudice qu'il éprouve ; pourquoi ne pas lui reconnaître aussi le droit d'agir en son nom personnel devant le conseil de préfecture, pour obtenir purement et simplement la cessation de ce préjudice ? N'a-t-il pas pour lui, dans le second cas comme dans le premier, le principe que l'intérêt est la mesure des actions ? (Voy. dans ce sens M. Foucart, *Éléments de droit administratif*, n° 448.)

436. — Après avoir prévu toutes les exceptions dans lesquelles la partie poursuivie peut se retrancher pour éviter le débat sur l'existence du fait qui lui est imputé, nous arrivons enfin à cette limite extrême où le juge n'ayant qu'à vérifier jusqu'à quel point le fait est prouvé, sa tâche est d'autant plus facile qu'il n'est soumis pour la remplir à aucune règle spéciale à la matière. On retombe sous l'empire des principes que nous avons exposés, lorsqu'il s'est agi d'expliquer la procédure suivie devant les conseils de préfecture ; contentons-nous donc de faire observer qu'ils sont, ici, maîtres de recourir à toutes les mesures d'instruction qu'ils jugent propres à éclairer leur religion, mais que les éléments les plus sûrs sont d'ordinaire ceux qu'ils puisent dans les procès-verbaux formant la base des poursuites.

Art. 4. — Chemins vicinaux d'intérêt commun et de grande communication.

437. — Classement des chemins comme chemins vicinaux de grande communication.
438. — Pouvoir du conseil général en ce qui concerne la fixation de leur direction.
439. — Classement des chemins d'intérêt commun.
440. — Le conseil général ne peut arrêter d'office aucune modification au tracé.
441. — Le pouvoir du conseil général doit se concilier avec le droit de proposition qui appartient au préfet.
442 — Désignation par le conseil général des communes qui devront concourir aux dépenses du chemin. — Recours contre sa décision.
443. — Exécution de la délibération du conseil général. — Détermination de la proportion suivant laquelle chaque commune doit contribuer.
444. — Ressources affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun.
445. — Répartition du crédit voté par le conseil général sur les fonds départementaux.
446 — Offres de concours faites par des particuliers moyennant une garantie de remboursement.
447. — C'est au préfet qu'est réservé le droit d'agir en justice dans l'intérêt des grandes lignes vicinales.
448. — Ce droit appartient aux maires pour les chemins d'intérêt commun. — Alignements.
449. — Délivrance des alignements le long des chemins de grande communication.
450. — Du déclassement des chemins vicinaux de grande communication.
451. — Suspension ou annulation des délibérations des conseils généraux — Renvoi.

437. — Outre les chemins vicinaux ordinaires, la loi de 1836, par une distinction étrangère à la légis-

lation antérieure, a reconnu et rangé dans une classe séparée les chemins dits de grande communication ; nous avons expliqué comment la pratique administrative, sanctionnée depuis par la loi du 18 juillet 1866, avait créé une nouvelle catégorie sous le nom de chemins d'intérêt commun; il nous reste à faire connaître les règles particulières à ces deux espèces de voies de communication vicinale.

De même que les préfets sont autorisés à classer comme vicinaux les chemins qui paraissent mériter d'être mis à la charge des communes, le conseil général a le pouvoir de prendre en considération l'importance de certains chemins, pour les déclarer *vicinaux de grande communication* et fixer leur direction, sur l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement. Cette déclaration a pour effet de mettre l'entretien du chemin à la charge, non plus d'une seule, mais des diverses communes qui le fréquentent et qui sont désignées par le conseil général. Voici à cet égard, les termes de la loi :

« Art. 7. Les chemins vicinaux peuvent, selon leur « importance, être déclarés chemins vicinaux de « grande communication par le conseil général, sur « l'avis des conseils municipaux, des conseils d'ar- « rondissement, et *sur la proposition du préfet*.

« Sur les mêmes avis et propositions, le conseil « général détermine la direction de chaque chemin « vicinal de grande communication, et désigne les « communes qui doivent contribuer à sa construction « ou à son entretien.

« Le préfet fixe la largeur et les limites du chemin « et détermine annuellement la proportion dans

« laquelle chaque commune doit concourir à l'en-
« tretien de la ligne vicinale dont elle dépend ; il
« statue sur les offres faites par les particuliers, asso-
« ciations de particuliers ou de communes. »

Le conseil général n'a plus aujourd'hui à attendre la proposition du préfet ; il a le droit de prendre l'initiative (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 1er, 7°) ; mais l'avis des conseils municipaux et d'arrondissement reste indispensable et c'est au préfet à provoquer les délibérations de ces conseils sur les projets qui émaneraient de l'initiative du conseil général ou de la sienne ; la circulaire ministérielle du 4 août 1866 recommande aux préfets de veiller à ce que, dans l'intervalle des sessions, il soit donné une satisfaction entière aux vœux exprimés à cet égard par les conseils généraux.

Les textes que nous venons de citer gardent le silence sur l'enquête prescrite par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841. On ne comprendrait pas, en effet, la nécessité de cette enquête pour un classement auquel le conseil général ne procède qu'après avis donnés par les conseils municipaux et d'arrondissement, sur la proposition du préfet : quelle serait, d'ailleurs, l'utilité de l'enquête puisque, dans aucun cas, elle ne pourrait infirmer la décision prise par le conseil général du département pour classer le chemin et déterminer sa direction ?

438. — La proposition du préfet n'est pas plus nécessaire pour la fixation de la direction que pour le classement lui-même. Toutefois, il importe de bien se fixer sur le sens et la portée du pouvoir attribué à cet égard au conseil général. Ce pouvoir n'a trait qu'à

la désignation des points extrêmes de chaque chemin et des principaux points de son parcours. Car, ainsi que le fait observer l'instruction ministérielle du 24 juin 1836, il serait impossible que le conseil examinât en détail le parcours de chaque chemin et prononçât sur toutes les inflexions de ses courbes et les rectifications de son tracé. Ces détails d'exécution rentrent dans les attributions des préfets.

439. — Un chemin vicinal, au lieu de présenter une importance telle que son ouverture ou son classement intéressent le département, n'a-t-il d'utilité marquée que pour plusieurs communes ; il appartient, en ce cas, au conseil général de l'élever au rang de chemin *d'intérêt commun* et d'indiquer les communes qui doivent concourir à la construction ou à l'entretien. (Voy. L. 18 juillet 1866, art. 1er 7°.) Déjà la loi de 1836 avait, si l'on peut ainsi parler, créé ce que le législateur de 1866 a pris seulement le soin de nommer ; l'art. 6 confiait au préfet le droit, aujourd'hui transféré au conseil général, de constater la communauté d'intérêt et de fixer les parts contributives. Les conseils municipaux devaient être préalablement consultés ; la décision du conseil général ne peut également intervenir que sur l'avis, d'ailleurs purement consultatif, de ces conseils (Voy. *ibid.* et *infrà* n° 442.)

A la différence de ce qui a lieu pour les chemins de grande communication, c'est le préfet qui détermine la direction des chemins d'intérêt commun ; il semble qu'on ait craint de remettre ce droit au conseil général par la raison que cette assemblée aurait pu avoir à résoudre des questions qui l'auraient mise

en contact trop immédiat avec des intérêts communaux et même personnels.

440. — Il était de principe, avant la loi du 18 juillet 1866, que le conseil général ne pouvait apporter d'office aucune modification au tracé d'un chemin vicinal déjà classé. L'art. 7 de la loi de 1836 ne lui donnait le droit de déterminer la direction de chaque chemin, que sur la proposition du préfet, et le conseil d'Etat annulait comme entachée d'excès de pouvoir, toute délibération apportant au tracé d'un chemin vicinal des modifications qui n'avaient pas été arrêtées à la suite d'une telle proposition (Voy. ord. 27 mai 1846, commune d'Archignac). Le droit d'initiative aujourd'hui conféré au conseil général s'exercerait évidemment à l'occasion d'une modification de tracé, non moins légalement qu'à l'occasion d'un classement nouveau ; mais dans l'un et l'autre cas la délibération serait frappée de nullité si elle n'avait pas été précédée des avis exigés par la loi. (Voy. ord. 12 avril 1843, commune de Combiers.)

Sous le régime de la loi de 1836, on décidait que le préfet ne pouvait ordonner le redressement d'un chemin de grande communication sans que le conseil général eût donné son approbation à la mesure (Voy. ord. 9 juillet 1839, préfet de la Haute-Saône), mais que, même en l'absence de toute délibération du conseil général, il était maître de faire subir à une voie existante les changements qui n'étaient pas de nature à altérer la direction établie par le conseil général. (Voy. arrêt du 28 février 1849 ; décr. 5 février 1849, ville de Caen ; décr. 8 mars 1860, Giraud.) Ces solu-

tions n'ont rien que de conciliable avec la législation nouvelle.

441. — L'exercice du pouvoir attribué au conseil général ne porte pas atteinte au droit du préfet de proposer les mesures qui lui paraissent le mieux répondre aux besoins des localités ; il dispose des moyens propres à assurer l'efficacité des études préparatoires, et il est clair que, dans la pratique, il lui appartiendra de pressentir les vœux du conseil général et de diriger en quelque sorte l'initiative de ce conseil en lui fournissant les éléments d'une décision approfondie.

442. — Le conseil général a, indépendamment du droit de classer les chemins vicinaux de grande communication, et d'en déterminer la direction, celui de désigner les communes qui doivent concourir aux dépenses de construction et d'entretien. Il ne faut pas oublier que, pour cette désignation, l'avis des conseils municipaux est encore de rigueur. L'arrêté d'un conseil général qui aurait mis une partie des dépenses à la charge d'une commune dont le conseil municipal n'aurait pas été au préalable régulièrement consulté, serait empreint d'excès de pouvoir. (Voy. ord. 19 février 1840, commune de Saint-Étienne.) Et si, après avoir pris cet avis, le conseil général avait dispensé une commune de toute contribution aux dépenses d'un chemin vicinal de grande communication, il ne pourrait ultérieurement revenir sur sa décision, sans un nouvel avis du conseil municipal. (Voy. décr. 16 mars 1850, commune de Tagnon.)

La désignation par le conseil général des communes

appelées à contribuer aux dépenses de construction et d'entretien, a évidemment le caractère d'une décision entre des intérêts opposés, et participe de la nature des actes de juridiction. Le principe qui veut que le recours par la voie contentieuse ait lieu contre tout acte de cette nature lui sera-t-il applicable ?

Les conseils généraux tiennent des institutions la mission de représenter les administrés et non celle d'agir comme délégués du pouvoir administratif. Il n'y a pour eux ni soumission hiérarchique, ni contrôle. La loi du 22 juin 1833, en attribuant au ministre de l'intérieur le droit d'annuler leurs décisions dans les cas déterminés par ses articles 14, 15, 16 et 17, témoigne elle-même de l'indépendance de leur action dans la sphère qui leur est circonscrite. Ce sont là les objections qui se présentent tout d'abord à l'esprit, et font douter de la possibilité du recours contre les décisions du conseil général. Pour peu cependant qu'on cherche à pénétrer au fond des choses, on ne tarde point à voir le doute se dissiper. L'indépendance du conseil général n'est vraie que dans les choses qui font l'objet de ses attributions, comme assemblée consultative ou comme représentant des intérêts départementaux. En matière de vicinalité, le conseil général n'est appelé ni à délibérer sur les intérêts propres au département envisagé comme être collectif, ni à éclairer le gouvernement par un avis, il agit là, en vertu d'une délégation spéciale, au lieu et place de l'administration. Que cette circonstance que l'action administrative se trouve ici, en vertu d'une dérogation au système général de la distribution des pouvoirs, confiée à une autorité dont les attributions

ordinaires sont toutes différentes, emporte un changement dans la forme de la mesure, rien de plus rationnel, mais qu'elle puisse, dans le silence de la loi, avoir pour résultat de la soustraire aux règles qui n'ont leur raison que dans son objet et dans ses effets essentiels, c'est ce qu'on ne saurait concevoir. Lorsque le conseil général déclare un chemin *chemin vicinal de grande communication*, et désigne les communes appelées à concourir à son entretien, il procède sans doute, suivant les règles qui président à ses délibérations habituelles, et, dans sa forme, l'acte qu'il émet n'a rien de commun avec les arrêtés préfectoraux. Mais au fond, quant à son objet et à ses effets, la délibération réalise une opération essentiellement administrative, c'est une mesure d'administration, et une mesure d'administration participant de tous les caractères des actes qui comportent le recours par la voie contentieuse ; nous ne voyons pas à quel titre elle échapperait, sous ce rapport, à la règle commune.

Le ministre de l'intérieur, il est vrai, n'a point de contrôle à exercer sur le conseil général. Mais ce contrôle appartient incontestablement au conseil d'État, qui domine au sommet de toutes les parties de l'administration.

Quant aux moyens justificatifs du recours, nous ne devons pas dissimuler que leur nombre est si restreint qu'il en rendra l'usage peu fréquent. Le conseil d'État, en effet, se refuse constamment à entrer dans l'examen de la question d'utilité, qu'il s'est fait une loi, on l'a déjà vu bien des fois, de laisser dans le domaine exclusif de l'administration. D'un autre côté,

il est si difficile de concevoir que la délibération du conseil général porte directement ou indirectement sur autre chose, que les vices de forme restent seuls pour motiver l'intervention du conseil d'État.

La jurisprudence confirme toute cette doctrine. D'une part, le conseil d'État n'a fait nulle difficulté d'examiner les délibérations des conseils généraux déférées à sa censure ; d'autre part, il n'en a jamais prononcé l'annulation que pour inobservation des formalités voulues, soit qu'il eût été statué sans proposition de la part des préfets, soit qu'on se fût abstenu de prendre l'avis des conseils municipaux. (Voy. ord. 3 mai 1839, commune de Montgaroult ; 19 février 1840, ville de Saint-Etienne; décr. 10 décembre 1857, ville de Troyes.)

Ajoutons, pour terminer, qu'il ne sera pas toujours indispensable pour les communes de se résoudre à supporter les frais d'une instance : l'exécution de la mesure prise par le conseil général appartient au préfet et n'est, d'ordinaire, soumise à aucun délai. Il dépendra de lui, le plus souvent, de suspendre cette exécution et d'attendre la prochaine session pour provoquer le rapport de la première délibération, ou une délibération nouvelle et plus régulière.

Tout ce qui vient d'être dit du recours ouvert aux communes s'appliquerait, d'ailleurs, évidemment au cas où il s'agirait d'un chemin d'intérêt commun. (Voy. ordon. 22 octobre 1830, comm. de Montlebon.)

443. — Les actes destinés à procurer l'application de la mesure votée par le conseil général, sont du ressort du préfet. Ce fonctionnaire fixe la largeur et les limites du chemin, détermine annuellement la

proportion dans laquelle chaque commune doit concourir aux charges d'entretien, et statue sur les offres faites à cet égard par les particuliers ou par les communes.

L'arrêté qui fixe la largeur et les limites du chemin n'est susceptible du recours par la voie contentieuse, que dans son rapport avec les droits de propriété ou de servitude de la commune ou des tiers, suivant les distinctions établies pour les arrêtés de classement et de reconnaissance de vicinalité.

L'arrêté qui détermine la portion à supporter par chaque commune dans les charges de confection et d'entretien, intervient sans doute entre des droits opposés, mais, de même que la désignation faite par le conseil général, il implique simplement une appréciation du degré d'intérêt et des ressources de chacune des communes désignées, appréciation de l'office de l'administrateur. Il ne saurait donc être attaqué devant le conseil d'État (Voy. ord. 12 avril 1843, commune de Combiers), sauf le cas d'un excès de pouvoirs tel que celui qui consisterait à mettre à la charge d'une commune une somme déterminée sans procéder par voie de répartition ou encore à répartir une dépense supplémentaire sur des bases différentes de celles qui ont été arrêtées pour une première répartition. (Voy. décr. 20 décembre 1860, commune de Revin; 8 mai 1861, commune de Solesmes.)

Les détails dans lesquels nous sommes entré sur les formes à suivre lorsque les terrains nécessaires à l'élargissement ou à l'établissement des chemins vicinaux ordinaires appartiennent à des particuliers, nous dispensent d'appeler l'attention sur le même

point relativement aux chemins vicinaux de grande communication. Les dispositions des art. 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836 s'appliquent aux uns comme aux autres.

444. — L'art. 8 de la loi de 1836 combiné avec le § 7 de l'art. 1er de la loi du 18 juillet 1866 détermine comment il est pourvu à la construction et à l'entretien des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun.

« Les chemins vicinaux de grande communication, « dit l'article 8, et, dans des cas extraordinaires, les « autres chemins vicinaux pourront recevoir des « subventions sur les fonds départementaux. Il sera « pourvu à ces subventions au moyen des centimes « facultatifs ordinaires du département et de cen- « times spéciaux votés annuellement par le conseil « général. La distribution des subventions sera faite « en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux « besoins des communes, *par le préfet, qui en rendra « compte chaque année au conseil général.*

« Les communes acquitteront la portion des dé- « penses mises à leur charge au moyen de leurs re- « venus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au « moyen de deux journées de prestation sur les trois « journées autorisées par l'art. 2, et des deux tiers « des centimes votés par le conseil municipal en « vertu du même article. »

L'art. 1er de la loi de 1866 confie au conseil général lui-même la « répartition des subventions accordées « aux chemins vicinaux de grande communication et « d'intérêt commun. » C'est donc à ce conseil qu'il appartient de disposer des fonds départementaux

pour venir au secours des communes, mais les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun sont les seuls auxquels puissent être accordées des subventions sur ces fonds. « A la vérité, fait « observer le ministre de l'intérieur dans l'instruc- « tion rédigée pour l'exécution de la loi de 1836, la « loi a excepté de cette règle absolue *les cas extraor- « dinaires*, dans lesquels les autres chemins vicinaux « pourront aussi recevoir des subventions. Mais ces « cas extraordinaires, comme celui, par exemple, de « la reconstruction d'un pont, seront toujours fort « rares, et afin d'être certain qu'il ne sera pas fait « des cas exceptionnels un usage trop étendu, je me « réserve formellement d'autoriser l'application des « subventions départementales sur les chemins vi- « cinaux qui n'auront pas été déclarés de grande « communication. Toutes les fois donc qu'il y aura « nécessité de faire usage de l'exception dont il « s'agit, vous voudrez bien, monsieur le préfet, m'en « référer par un rapport spécial, et je statuerai sur « votre proposition. »

445. — La répartition du crédit voté par le conseil général, n'a pas, lorsque ce conseil y procède lui-même, une autre nature que lorsque le préfet en était chargé. Ce n'est en réalité qu'une mesure d'exécution et la distribution n'a d'autre base qu'une appréciation de convenance, de besoins et d'utilités, du ressort de l'administrateur. Les communes d'ailleurs, n'ont point de droit à invoquer ; tout est ici de faveur. Le législateur, cependant, a voulu ménager aux intéressés une garantie spéciale ; il a soumis le préfet à l'obligation de placer sous les yeux du conseil général

tous les documents de nature à éclairer sa décision et notamment le compte annuel de l'emploi des ressources municipales affectées aux chemins de grande communication ou d'intérêt commun (Voy. L. 18 juil. 1866, art. 5.)

446. — Il arrive souvent que, pour suppléer à l'insuffisance des ressources votées par les communes ou par le conseil général, des particuliers offrent de faire l'avance des fonds nécessaires pour le prompt achèvement d'un chemin de grande communication, moyennant une garantie de remboursement dans un certain délai. Mais de graves difficultés se sont élevées sur les moyens de réaliser ces sortes de garanties.

Le préfet ne peut engager les fonds des subventions départementales, ce serait lier le conseil général dont le vote à cet égard est et doit rester facultatif. Le conseil général ne saurait lui-même garantir le remboursement sur le produit des centimes spéciaux, car le vote de ces ressources est subordonné à une autorisation à attendre, pour chaque année, de la loi des finances. Voici le parti auquel l'administration a cru pouvoir s'arrêter. Le ministre de l'intérieur, après avoir consulté le conseil d'État, s'est attaché à la nature des travaux de construction des chemins vicinaux qui constituent des travaux communaux et non départementaux, à la nature de la dépense supportée par le département (le département n'y prend part que par forme de subvention ou de secours), et il a pensé que les offres d'avances faites par des particuliers, devaient être considérées comme faites aux communes désignées pour supporter les frais d'éta-

blissement ou d'entretien du chemin; qu'elles devaient être en conséquence, acceptées par ces communes ou par l'une d'elles qui en garantirait le remboursement, comme pour tout emprunt communal. Cette garantie n'est, d'ailleurs, que nominale dans la plupart des cas. Rien n'empêche, en effet, que chaque année, le conseil général affecte au remboursement de la créance les subventions qu'il pourrait donner à la ligne sur les centimes spéciaux départementaux par lui votés. Le préfet peut également affecter au remboursement de l'emprunt une portion des contingents communaux de la ligne annuellement imposés. (Voy. *Encyclopédie du droit*, loc. cit., p. 158, n° 449.)

447. — Aux termes de l'art. 9 de la loi du 21 mai 1836, les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité des préfets. C'est donc à eux qu'il appartient d'intenter les actions ou d'y défendre, dans l'intérêt des grandes lignes vicinales. Le conseil général ne doit pas plus intervenir dans ce cas, qu'il n'intervient dans le réglement des dépenses de construction. (Voy. ord. 9 septembre 1838, conseil général de l'Indre.)

Le ministre de l'intérieur a tracé, dans une circulaire du 18 février 1839, la marche à suivre par les préfets, lorsqu'il y a lieu de soutenir des actions dans l'intérêt d'un chemin vicinal de grande communication. « Aucun des termes de la loi du 21 mai 1836, écrit le ministre, aucun des corollaires qu'on en peut déduire, ne permet de considérer les chemins vicinaux de grande communication comme placés au rang des propriétés départementales. Dès lors il est

évident que le conseil général n'a pas à intervenir dans les actions auxquelles donneront lieu les litiges ayant ces chemins pour objet. Ce serait à tort que vous appelleriez le conseil général à autoriser ces actions, ou même à en déclarer l'opportunité. Car le conseil général n'a à intervenir que dans les actions à intenter ou à soutenir au nom du département ; et les chemins vicinaux de grande communication ne sont pas, je le répète, la propriété des départements. Les litiges que font naître les intérêts des chemins vicinaux de grande communication donnent donc ouverture à des actions purement communales. On comprend, toutefois, que ces actions ne puissent pas être suivies par les maires. En effet, il y a ici une agrégation de communes ayant un intérêt commun à l'établissement ou à l'entretien d'un chemin vicinal de grande communication, et, par conséquent, un intérêt commun dans les actions à exercer, à l'occasion de ce chemin. D'un autre côté, les chemins vicinaux de grande communication sont placés par l'art. 9 de la loi du 21 mai 1836, sous l'autorité du préfet. Par l'effet de cette attribution, le préfet centralise, pour ces contestations, les pouvoirs qui, selon les règles habituelles, appartiendraient à chacun des maires des communes intéressées à la ligne vicinale. Comme, cependant, l'intervention du préfet ne saurait relever les communes de l'état de minorité dans lequel elles se trouvent pour toutes les actions qui doivent être exercées dans leur intérêt ; et comme, attendu cet état de minorité, les actions des communes ne peuvent être exercées qu'après l'autorisation du conseil de préfecture, le préfet doit se faire autoriser

par ce conseil, toutes les fois qu'il a à exercer devant l'autorité judiciaire une action née de difficultés survenues à l'occasion des intérêts communaux collectifs qui ont pour objet un chemin vicinal de grande communication.

« Je n'ai, sans doute, pas besoin de faire remarquer, ajoute le ministre, que ce que je viens de dire ne s'applique pas à la répression des usurpations sur le sol de ces chemins. Il ne s'agit ici que d'une contravention ; elle ne donne pas lieu à une action civile ; elle est constatée par des fonctionnaires ou agents ayant droit d'en verbaliser ; elle doit être, comme pour les chemins vicinaux de petite communication, portée devant le conseil de préfecture, en vertu de l'art. 8 de la loi du 9 ventôse an XIII. Il se pourrait, à la vérité, que, de cette poursuite, il résultât ensuite une action civile ; car la répression de la contravention constatée est tout à fait indépendante de la question de propriété que soulèverait le particulier contre lequel aurait été rédigé le procès-verbal. Conformément à la jurisprudence constante du conseil d'État, le conseil de préfecture statuerait sur la contravention, et s'il la reconnaissait constante, il ordonnerait la réintégration du sol enlevé au chemin. Ce jugement n'ôterait pas à la partie la faculté de faire reconnaître par les tribunaux son droit de propriété, lequel se résoudrait alors en une indemnité. Mais cette action ne serait plus du nombre de celles qui devraient être soutenues par le préfet dans un intérêt collectif. Elle serait soutenue par le maire de la commune sur le territoire de laquelle le chemin est situé, puisque chaque commune reste propriétaire sur son territoire

du sol des chemins vicinaux de grande communication. Il n'y a lieu, en un mot, à l'exercice de l'action du préfet que pour les intérêts collectifs des chemins, pour ceux qui ne pourraient être représentés en particulier par chacun des maires intéressés. »

448. — Aucun texte analogue à l'art. 9 de la loi de 1836 n'existant en ce qui concerne les chemins d'intérêt commun, il est naturel d'en conclure qu'ils sont placés sous l'autorité des maires des communes intéressées, chacun dans les limites de son territoire, et qu'en conséquence, il appartient aux maires d'exercer les actions ou d'y défendre, avec l'autorisation du conseil de préfecture et suivant les distinctions établies dans la circulaire qui vient d'être reproduite.

De même, on doit reconnaître aux maires le pouvoir de délivrer les alignements pour construire le long des chemins d'intérêt commun.

449. — Pour les chemins de grande communication, c'était au préfet qu'il appartenait, aux termes de l'article 9 de la loi de 1836, de donner les alignements sur la proposition du maire, l'avis du sous-préfet, et le rapport de l'agent voyer. Une loi du 4 mai 1864 a, dans le but de rendre les décisions plus promptes, conféré aux sous-préfets le pouvoir de délivrer les alignements pour ces chemins « partout où il existe un plan régulièrement approuvé. » (Art. 2.)

Nous avons dit qu'aux termes de la loi du 8 juin 1864 « toute rue qui est reconnue dans les formes légales être le prolongement d'un chemin vicinal, en fait partie intégrante et est soumise aux mêmes lois et réglements. » Les droits du préfet et du sous-préfet s'étendent donc aux rues et places des villes, bourgs

et villages qui forment la continuation de chemins vicinaux de grande communication. Un avis du conseil d'Etat du 25 janvier 1837 avait déjà expressément déclaré que les dispositions de la loi de 1836 relatives aux chemins de grande communication devaient être entendues dans ce sens, et l'action départementale et préfectorale se trouvait substituée à l'action purement municipale, en ce qui concernait les chemins vicinaux de grande communication, sans exception des rues qui en faisaient partie. La règle ainsi formulée par voie d'interprétation n'est plus aujourd'hui que l'application du principe général consacré par la loi du 8 juin 1864 pour tous les chemins vicinaux à quelque classe qu'ils appartiennent.

450. — La loi de 1836 gardait le silence sur le déclassement des chemins vicinaux de grande communication ; l'art. 1er § 9 de celle de 1866 déclare que c'est au conseil général de le prononcer pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun « lorsque leur tracé ne se prolonge pas sur le territoire d'un ou de plusieurs départements. » Quelle est la portée de cette restriction mise au droit du conseil général, et quelle est l'autorité chargée de prononcer le déclassement lorsque cette restriction devient applicable ? Ces deux questions sont résolues par une circulaire du ministre de l'intérieur du 4 août 1866, dans les termes suivants :

« Sur la première question, il semblerait que le conseil général cesse uniquement d'être compétent dans le cas où s'exécuterait, sur le territoire du département voisin, une voie de communication appartenant à la même catégorie que celle dont le déclasse-

ment est projeté ; mais est-ce là le vrai sens de la loi ? Que s'est-elle proposé ? De sauvegarder les intérêts réciproques des départements voisins, c'est-à-dire d'empêcher que, par un déclassement précipité ou intempestif, on ne réduise à l'état d'impasses des voies de communication qui ont été ouvertes pour créer des débouchés vers des marchés importants ou de grands centres industriels. Ce but serait-il atteint si le conseil général pouvait statuer définitivement sur le déclassement d'un chemin vicinal de grande communication, par ce motif que la voie publique qui y fait suite dans le département voisin est une route départementale ou un chemin vicinal d'intérêt commun ? Une telle interprétation ne serait pas admissible ; je pense donc que toutes les fois que le chemin à déclasser aura pour prolongement dans un département voisin une des voies publiques énumérées dans le paragraphe 9 de l'article 1er, c'est-à-dire une ligne vicinale de grande communication ou d'intérêt commun et une route départementale, la délibération du conseil général devra être considérée comme un simple avis.

« Sur la deuxième question, la loi n'a pas, il est vrai, désigné l'autorité chargée de prononcer dans ce cas spécial ; mais comme le déclassement des routes départementales et celui des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun ont fait l'objet d'une seule et même disposition, on peut en conclure par voie d'analogie que les mêmes règles sont applicables à chacune de ces voies, et qu'il y a lieu d'étendre aux chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, qui auraient pour

prolongement dans un département voisin une des voies publiques désignées dans le paragraphe 9, les dispositions afférentes aux routes départementales. Le déclassement dès lors sera prononcé par décret. »

451. — Quoique les conseils généraux statuent définitivement, d'après la loi du 18 juillet 1866, sur les différents points que nous avons indiqués, en ce qui concerne les chemins de grande communication et d'intérêt commun, cette même loi réserve au gouvernement le droit de suspendre et même en certains cas d'interdire l'exécution des délibérations prises par ces assemblées. Nous reviendrons sur ce sujet dans le chapitre consacré aux *Conseils généraux*.

Art. 5. — Chemins ruraux.

452. — Les dispositions consacrées pour les chemins vicinaux, ne sont pas applicables aux chemins *ruraux*.
453. — Classement des chemins ruraux.
454. — Des effets du classement des chemins relativement aux droits privés.
455. — De l'entretien des chemins ruraux.
456. — Surveillance et police des chemins ruraux

452. — Nous avons dit que tous les chemins à l'usage des communes, qui n'ont pas été *classés* par arrêté préfectoral, comme vicinaux, se trouvent virtuellement relégués en dehors de cette catégorie, et sont connus sous la dénomination de chemins *ruraux*.

Les dispositions prises pour les chemins vicinaux sont étrangères à ces derniers. Ainsi, pour leur établissement, la fixation de leurs limites ou leur élargissement, aucun des priviléges accordés par la loi de 1836 aux chemins vicinaux ; ils sont abandonnés à

l'empire du droit commun (1) ; pour leur entretien, rien des ressources extraordinaires créées par cette même loi ; pour leur conservation, point de juridiction exceptionnelle ; c'est aux tribunaux de police et non aux conseils de préfecture, que doivent être déférées les contraventions. Mais l'embarras était de déterminer quelles mesures étaient possibles en fait et en droit, pour suppléer à ce dénûment, dont l'expérience ne tarda point à découvrir les funestes inconvénients, et dont les résultats provoqueront nécessairement une intervention nouvelle du législateur. Le conseil d'État a été appelé à émettre son avis sur diverses questions relatives à cet objet. Voici cet avis, que M. de Cormenin donne comme inédit, dans son *Appendice,* avec la date du 21 avril 1839 :

« Le conseil, etc...;

« I. En ce qui touche la qualification et le caractère de chemins publics, que le rapport attribue aux chemins publics qui n'ont pas été classés comme vicinaux, et auxquels ne sont point applicables les dispositions de la loi du 21 mai 1836 ;

« Considérant que le droit du public sur les chemins laissés à la jouissance commune dérive d'un acte administratif régulier, ou d'une possession ancienne, et doit être constaté par l'autorité sous la protection de laquelle cet usage public est placé ;

« Est d'avis qu'il convient d'inviter les préfets, sinon à classer comme vicinaux les chemins dont

(1) La jurisprudence décide même que les règles relatives à l'alignement ne sont pas applicables aux constructions élevées le long des chemins ruraux. (Voy. Cass. 2 mars et 17 août 1865.)

« la conservation sera jugée utile par les conseils « municipaux, du moins à les faire comprendre tous, « quel que soit leur degré d'importance, sur un « tableau général et descriptif, avec l'indication de « leur largeur, des points de départ et de jonction, « afin que la propriété du sol de ces chemins ou leur « usage commun soit mis à l'abri de toute atteinte, « et que le classement au rang des chemins vicinaux « puisse en être plus facilement opéré, à mesure que « les ressources des communes le permettraient.

« II. Les maires ont-ils qualité pour s'opposer à « l'usurpation du sol de ces chemins ?

« Considérant que non-seulement il entre dans les « droits, mais qu'il est du devoir des maires de s'op- « poser à toute anticipation ou dégradation commise « sur le sol des chemins non classés, et que cette « mission, ils ne la tiendraient pas de leurs attribu- « tions spéciales en matière de petite voirie, attri- « butions qui les chargent de faire jouir les habitants « de la libre circulation et des droits de passage « public partout où ces droits sont établis, qu'elle « leur serait imposée par leur qualité d'administra- « teurs chargés de veiller à la conservation de la pro- « priété communale ;

« Est d'avis :

« 1° Que les maires ont qualité pour s'opposer à « l'usurpation du sol des chemins non classés ;

« 2° Qu'en cas d'usurpations ou dégradations, les « procès-verbaux doivent être rédigés par les fonc- « tionnaires et agents chargés de verbaliser sur les « délits ruraux, c'est-à-dire les maires, adjoints, les « commissaires de police et les gardes champêtres ;

« 3° Que ces procès-verbaux doivent être déférés « par les maires aux tribunaux de simple police.

« III. Sur la deuxième série de questions relatives « aux mesures à prendre pour la réparation et l'en- « tretien des chemins non classés :

« 1° Peut-il être pourvu à l'entretien de ces che- « mins, au moyen des ressources indiquées dans la « loi du 21 mai 1836, c'est-à-dire au moyen des reve- « nus des communes, des prestations en nature et « des centimes spéciaux ?

« 2° Est-il possible de contraindre les propriétaires « qui font usage de ces chemins à leur entretien ?

« 3° Les propriétaires intéressés pourraient-ils être « admis à former, sous l'inspection de l'autorité « publique, une espèce de syndicat, et les rôles éta- « blis être rendus exécutoires ?

« Considérant que, indépendamment des difficultés « d'exécution que rencontrerait ce mode de pourvoir « à l'entretien des chemins non classés, par suite du « mauvais vouloir de quelques propriétaires que l'ad- « ministration n'aurait pas la puissance de vaincre, « ce mode, en le supposant praticable, donnerait « naissance à des inconvénients et à des embarras « très-graves pour les communes ;

« Est d'avis :

« 1° Qu'il ne peut être affecté à l'entretien des che- « mins non classés, aucune partie du produit des « prestations, ni des centimes spéciaux, mais que « dans les villes et dans le petit nombre de communes « dont les revenus ordinaires suffisent pour assurer « tous les services obligatoires, ce qui comprend celui « des chemins vicinaux légalement reconnus auquel,

« dans ce cas, il doit être pourvu sans recourir à la « ressource spéciale et complémentaire des presta- « tions, les conseils municipaux peuvent ouvrir au « budget communal, sous l'approbation de l'autorité « qui règle ce budget, et seulement sur l'excédant « des recettes ordinaires, un crédit spécial pour sub- « venir aux frais d'entretien et de réparation des « chemins non classés, dont l'usage serait conservé « au public ;

« 2° Que pour la réparation de ces chemins, il ne « peut être imposé aucune charge, même aux pro- « priétaires qui auraient un intérêt particulier à leur « bon état de viabilité.

« 3° Qu'on ne saurait non plus, autoriser légale- « ment, pour cet objet, la formation de syndicats, « ni rendre exécutoires les rôles qu'il serait néces- « saire de dresser pour la répartition de la dé- « pense. » (1).

453. — Le ministre de l'intérieur a rédigé, sur cet

(1) Une loi du 21 juin 1865 a permis la formation d'associations syndicales pour l'exécution et l'entretien des travaux concernant les chemins d'exploitation. Mais les chemins d'exploitation auxquels s'applique cette loi ne doivent pas être confondus avec les chemins ruraux. Dans le sein de la commission et dans le cours de la discussion en séance publique, divers membres avaient émis l'avis qu'il convenait d'étendre aux chemins ruraux la disposition du projet de loi. Mais cette opinion ne prévalut pas, et la chambre adopta le texte du projet de loi dans le sens nettement précisé en ces termes par le rapporteur : « La commission maintient la distinction qu'établit cet article entre les chemins d'exploitation et les autres chemins. Les chemins d'exploitation sont faciles à définir ; ils sont ceux sur lesquels la commune n'a aucun droit de propriété... »

avis, une circulaire datée du 16 novembre 1839, qui trace les règles à suivre pour la conservation, l'entretien et la surveillance des chemins ruraux.

En ce qui concerne leur conservation, le ministre a prescrit de dresser un état de tous les chemins publics autres que les grandes routes, les routes départementales et les chemins vicinaux. Cet état a dû être déposé à la mairie pendant un mois, et avis de ce dépôt donné par deux publications successives, afin de mettre tous les propriétaires, domiciliés ou non dans la commune, à portée de venir en prendre connaissance et de réclamer soit contre les omissions, soit contre l'inscription au tableau des chemins dont ils prétendaient avoir la propriété, à titre privé. Ces réclamations ont été soumises au conseil municipal, appelé à donner son avis sur la nécessité ou l'utilité de chacun des chemins ruraux portés au tableau, et sur la possibilité d'en supprimer ou vendre une partie au profit des communes. Pour le cas où une contestation s'engageait relativement à la propriété d'un des chemins, les parties devaient être renvoyées devant les tribunaux civils, et ce n'était qu'après un jugement rendu en faveur de la commune, que le chemin pouvait être définitivement maintenu dans la catégorie des chemins ruraux.

« .... Il y a ici, poursuit le ministre, une notable différence avec la manière de procéder relativement aux chemins vicinaux. Pour le classement de ceux-ci en effet, vous n'avez pas à vous arrêter devant les exceptions de propriété, puisqu'aux termes de l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836, votre arrêté transfère la propriété du sol à la commune, sauf indemnité.

Mais la loi précitée n'étant applicable qu'aux chemins vicinaux, les contestations sur la propriété des chemins ruraux doivent être vidées avant que vous donniez à ces chemins le caractère de chemins publics.

« Il ne vous échappera pas, monsieur le préfet, que, par une autre conséquence de la différence de législation, les chemins ruraux doivent être maintenus dans leur largeur actuelle, mais que vous ne pourriez ordonner leur élargissement, comme vous le feriez, s'il s'agissait d'un chemin vicinal.

« Lorsque vous aurez terminé l'examen du tableau des chemins ruraux d'une commune, vous apposerez au pied de ce tableau un arrêté portant que *les chemins n^os^ tels sont déclarés chemins ruraux de la commune de....* Si des réclamations sur la propriété de quelques chemins avaient été présentées, votre arrêté devrait contenir la réserve qu'il *sera ultérieurement statué à l'égard des chemins n^os^ tels.* Il sera nécessaire que vous conserviez à la préfecture un double de ce tableau pour y avoir recours au besoin.

« Le tableau des chemins ruraux ainsi arrêté fera titre pour la commune, et le maire devra s'opposer à toute anticipation sur le sol de ces chemins... »

454. — Dans le passage que nous venons de transcrire, tout en s'inspirant de la doctrine, aujourd'hui abandonnée, que l'arrêté de classement incorporait au domaine public communal, non-seulement le complément nécessaire à la largeur du chemin, mais encore le sol même d'un chemin resté propriété privée, la circulaire de 1839 reconnaissait qu'à l'égard des chemins ruraux, il faut revenir à l'application des

principes du droit commun. L'arrêté de classement ne fait titre en faveur de la commune, qu'en dehors de toute contestation du ressort de l'autorité judiciaire, soit qu'elle s'élève avant, soit qu'elle s'élève après l'opération administrative du classement. D'où il faut conclure qu'à la différence de ce qui a lieu pour les chemins vicinaux, le classement des chemins ruraux n'empêche jamais un particulier d'exercer ses droits de propriété et de se faire maintenir en possession, s'il est prouvé que cette possession réunit les caractères voulus par la loi.

Par arrêté du 3 avril 1850, le préfet de la Dordogne avait approuvé le tableau des chemins ruraux de la commune de Couze, dans lequel figurait un chemin dit de la Rousigne, près d'une usine possédée par un sieur Delert. Le 29 avril de la même année, un procès-verbal dressé par le maire constata que le sieur Delert avait établi une barrière sur un pont faisant partie du chemin. Le sieur Delert assigne le maire devant le juge de paix, et invoque le bénéfice d'une possession annale. Cette demande au possessoire ayant été déclarée non recevable, il interjette appel devant le tribunal de Bergerac. Le préfet de la Dordogne proposa alors le déclinatoire, en se fondant, entre autres considérations, sur ce que le chemin en litige ayant été classé conformément à la circulaire du 16 novembre 1839, ce classement opéré avec publicité et sans réclamation, lui avait imprimé le caractère de chemin public, et formait ainsi titre en faveur de la commune. Il soutenait d'ailleurs, que faisant partie du domaine public, les chemins ruraux, une fois classés, de même que les chemins vicinaux,

ne pouvaient être l'objet d'une action possessoire.

Devant le tribunal des conflits, M. Vuitry, commissaire du gouvernement, a présenté un exposé des principes et de la jurisprudence, qu'il est utile de reproduire. « Aucune portion du domaine public, a-t-il dit, qu'il s'agisse de rivières, de chemins de fer, de canaux, de routes, de chemins vicinaux, ne peut être l'objet d'une action possessoire, c'est ce qui a été jugé par le tribunal des conflits, le 15 mars, dans l'affaire Ajasson de Grandsagne et dans beaucoup d'autres. A l'égard du domaine public, il n'appartient qu'à l'administration d'en fixer les limites et l'assiette. Les tribunaux ne peuvent donc statuer au possessoire, et quand ils prononcent sur la propriété du sol incorporé au domaine public, leur décision ne permet pas au propriétaire de rentrer en possession et de dessaisir le domaine, son droit de propriété se résout en un droit à indemnité.

« La question actuelle est celle de savoir si cette doctrine bien établie par la jurisprudence est applicable aux chemins ruraux, s'ils constituent le domaine public. La négative s'induit tout d'abord, de cette seule considération que l'existence même du domaine public résulte ou du fait de la destination naturelle, ainsi pour les rivières ; ou d'un acte de la puissance publique, ainsi du décret qui classe les routes, de l'arrêté du préfet qui classe les chemins vicinaux.

« L'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 dispose : « Les « arrêtés portant reconnaissance et fixation de la « largeur d'un chemin vicinal attribuent définitive- « ment au chemin le sol compris dans les limites « qu'ils déterminent, le droit des propriétaires rive-

« rains se résout en une indemnité. » Mais cette loi n'est relative qu'aux chemins vicinaux, et on ne peut l'appliquer aux chemins ruraux. (Voy. l'avis du conseil d'État du 21 avril 1839, *suprà*, n° 452.)

« Dans la pensée du conseil d'État, et dans celle du ministre, les chemins ruraux ne sont que des propriétés communales. Sans doute, elles sont affectées à la circulation publique, et il en résulte que certaines dispositions relatives à la voirie leur sont applicables, ainsi l'art. 471 du Code pénal, mais elles ne perdent pas leur caractère de propriétés communales, et elles ne sont pas le domaine public, comme les chemins vicinaux.

« Si l'administration municipale, et après elle, le préfet, doit en faire le tableau, il n'est pas dans son intention de créer un droit nouveau, en recherchant ces chemins. L'administration municipale agit comme propriétaire, et en vertu de la loi de 1790. Le préfet intervient moins comme agent de la puissance publique que comme tuteur de la commune, et s'il s'élève quelque contestation, c'est une question de propriété que les tribunaux jugent ; que les contestations s'élèvent dans le cours de l'opération administrative, ou après, peu importe. Si la circulaire ministérielle dit : Le tableau des chemins vicinaux, ainsi arrêté, fera titre pour la commune ; le ministre de l'intérieur, dans ses observations sur l'affaire, explique que ce n'est qu'autant qu'il n'existe pas de réclamation. »

A l'appui de ces principes, l'organe du ministère public invoquait l'autorité de la jurisprudence :

« Pour les chemins vicinaux, on ne peut opposer à une poursuite en contravention qu'on est proprié-

taire. Pour les chemins ruraux, au contraire, l'exception de propriété est préjudicielle, c'est ce qui a été jugé par deux arrêts de la cour de cassation des 6 février 1845 et 1er mars 1849.

« Le domaine public est imprescriptible, mais le sol des chemins ruraux est prescriptible et peut être l'objet d'une action possessoire, c'est la question même du conflit également décidée par deux arrêts de la chambre civile de la cour de cassation, en date des 13 novembre 1849 et 3 juillet 1850.

« La jurisprudence du conseil d'État n'a pas eu occasion de trancher la question. Mais elle a toujours décidé que les usurpations commises sur les chemins non classés comme chemins vicinaux, n'étaient pas de la compétence des conseils de préfecture, et devaient être portées devant les tribunaux de police. (Voy. ord. 18 janvier 1845, Poignant.) Et quand elle a jugé que l'exception de propriété n'empêchait pas la poursuite des contraventions, elle s'est fondée sur ce que le chemin était classé comme chemin vicinal. (Voy. ord. 14 mai 1847, Guillemot.) Enfin une décision du 26 janvier 1850 admet qu'on peut faire valoir devant les tribunaux des droits soit à la propriété, soit à la possession d'un chemin rural. »

Conformément à ces conclusions, le tribunal des conflits a rendu l'arrêt suivant ;

« Vu la loi du 21 mai 1836, et l'art. 6 de la loi du 25 mai 1838 ; — considérant que l'action possessoire, intentée par le sieur Delert, portait non sur un chemin vicinal reconnu et maintenu comme tel auquel les art. 10 et 15 de la loi du 21 mai 1836 auraient été applicables ; mais sur un chemin compris seulement

dans l'état, arrêté par le préfet, des chemins ruraux de la commune de Couze ; — considérant que cet arrêté n'a pas eu pour effet légal d'attribuer au domaine public communal la propriété ou la possession de l'objet litigieux, et ne fait pas obstacle à ce que les parties intéressées fassent valoir leurs droits devant l'autorité judiciaire ; que, dès lors, il appartenait à cette autorité de connaître de l'action possessoire intentée par le sieur Delert contre le maire de la commune de Couze ; — l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Dordogne est annulé. » (Voy. arrêt du 27 mars 1851 ; décr. 2 sept. 1862, Chicard ; arrêts de la cour de cassation des 13 déc. 1864, 24 janv. 1865 et 16 avril 1866.)

455. — La dépense d'entretien des chemins ruraux, classés ou non, est à la charge de la commune, mais la difficulté est de trouver des fonds pour subvenir à la dépense. La circulaire de 1839 fait observer que les ressources créées par la loi du 21 mai 1836, les prestations en nature, les centimes spéciaux, sont et doivent rester affectés à la réparation et à l'entretien des chemins vicinaux. Appliquer les ressources des communes à la réparation de chemins qui n'auraient pas été classés dans la forme voulue, ce serait s'exposer au reproche de faire une application irrégulière des revenus communaux. Requérir les citoyens de porter leurs prestations sur des chemins non classés, ce serait s'exposer à un refus de service qui trouverait sa justification dans le texte formel de la loi.

D'un autre côté, l'autorité n'a pas le droit d'astreindre à cet entretien les propriétaires auxquels les

chemins ruraux sont nécessaires. La loi du 21 mai 1836 a mis l'entretien et la réparation des chemins vicinaux à la charge des communes, et a voulu qu'en cas d'insuffisance des revenus communaux, cette charge fût imposée directement aux citoyens au moyen de prestations en nature, et de centimes additionnels jusqu'à un *maximum* fixé. Mais aucune disposition de la loi ne permet de leur imposer l'entretien et la réparation des chemins ruraux.

Il n'est qu'un seul cas où l'administration municipale est à même de faire quelque chose pour l'entretien des chemins ruraux. C'est celui où une commune peut entretenir ses chemins vicinaux avec ses revenus sans avoir recours aux prestations ni aux centimes spéciaux, et où, toutes ses dépenses obligatoires assurées, le conseil municipal voudrait affecter quelques fonds à l'entretien des chemins ruraux, sous l'approbation, bien entendu, de l'autorité qui règle le budget; mais ce cas sera bien rare. Tout ce qu'on peut dire pour rassurer sur les inconvénients qui peuvent résulter du défaut de ressources spéciales pour les chemins ruraux, c'est que si un chemin rural venait à acquérir assez d'importance pour que son entretien fût indispensable ou seulement utile aux intérêts de la commune, on pourrait, en remplissant les formalités voulues, le porter dans la catégorie des chemins vicinaux et assurer ainsi son entretien sur les ressources créées par la loi du 21 mai 1836.

456. — La surveillance et la police des chemins ruraux sont confiées aux maires. La loi du 16-24 août 1790 les autorise à prendre les mesures nécessaires

pour assurer la sûreté et la commodité du passage sur les *voies publiques*. C'est donc à eux qu'il appartient de prévenir toute anticipation sur la largeur des chemins ruraux. Si, par exemple, les racines de plantations faites le long de ces chemins anticipent sur leur sol, de manière à gêner la circulation, les maires peuvent et doivent prendre un arrêté pour ordonner le recepage de ces racines. De même, si les branches des haies ou des arbres font obstacle au libre passage, les maires peuvent en ordonner l'élagage. Le refus d'obéir à ces arrêtés serait constaté par procès-verbal et déféré au tribunal de simple police.

Les usurpations commises sur le sol des chemins ruraux n'ont pas soulevé les mêmes difficultés de compétence, que celles commises sur les chemins vicinaux. C'est aux tribunaux de police, et non aux conseils de préfecture, qu'il est donné de les réprimer. L'attribution exceptionnelle faite aux conseils de préfecture par la loi du 9 ventôse an XIII n'est pas applicable à ces usurpations. (Voy. ord. 18 janvier 1845, Poignant.)

Quant aux procès-verbaux, ils doivent être rédigés, par les fonctionnaires ou agents ayant qualité pour verbaliser sur les délits ruraux. Les agents voyers, institués pour la surveillance des chemins vicinaux, sont sans caractère pour constater les contraventions sur les chemins ruraux. (Voy. arrêt du 13 déc. 1843.)

Après avoir passé en revue les mesures à prendre pour la conservation des chemins ruraux, la circulaire de 1839 fait remarquer que l'action de l'autorité administrative n'est à peu près que préventive. Elle

a pour objet de les défendre contre les anticipations et les dégradations, et de faire disparaître les obstacles qui seraient de nature à gêner la sûreté et la commodité du passage sur ces voies publiques. Mais on ne peut se dissimuler que ces mesures sont insuffisantes, et que la loi présente une lacune regrettable en ce qui concerne les chemins ruraux. D'une part, en effet, le défaut absolu de réparation et d'entretien ; de l'autre, les usurpations, dont les effets ne sont plus, comme pour les chemins vicinaux, parés par le principe de l'imprescriptibilité : n'a-t-on pas là deux causes qui tendent énergiquement à ne laisser aux communes que le petit nombre de chemins qui figureront au tableau des chemins vicinaux ? M. de Cormenin, qui signale ces inconvénients avec la justesse de pensée et la netteté de style qui lui sont ordinaires, n'hésite point à critiquer, sous ce rapport, le système établi par la loi du 21 mai 1836 (1).

(1) Voy. aussi les articles de MM. Flandin et de Raze (*Revue critique*, années 1862 et 1863.)

CHAPITRE SIXIÈME.

DES COMMUNES.

—

Préliminaires.

457. — L'association communale a sa raison dans la loi de sociabilité qui domine l'espèce humaine.
458. — Des rapports de la commune avec l'État.
459. — Division du sujet.

457. — L'association communale se rencontre chez tous les peuples civilisés, parce qu'elle a sa raison dans la loi de sociabilité qui domine l'humanité. Le besoin qui porte les hommes à se constituer en corps de nation, pousse les individus fixés sur un même point à se réunir afin de pourvoir en commun aux intérêts particuliers à la localité. La commune forme ainsi une société dans le sein de la société générale, qui forme l'État.

458. — Tous les peuples se sont accordés à soumettre à l'empire des institutions créées pour la nation entière, non-seulement les rapports de la nation avec les autres nations et des communes entre elles, mais encore tous les intérêts, tous les besoins que leur nature permet ou commande de régler par des lois générales. Mais, même dans la direction des choses qui lui sont particulières, convient-il d'assurer à la commune, au regard du pouvoir qui préside à l'administration des intérêts généraux, une indépendance absolue ?

« Si la commune, considérée en elle-même, dans

son origine et dans son développement historique et social a droit d'être comptée comme une petite société ayant son individualité particulière indépendante et séparée de cette association plus étendue qui constitue la nation, c'est là un point de vue plus théorique que pratique, plus philosophique qu'administratif; ou plutôt ce n'est là qu'une des faces de la question. Les membres de l'association communale sont citoyens dans l'État; ils ont des droits à exercer et des devoirs à remplir vis-à-vis du gouvernement de leur pays. La communauté qu'ils forment par leur réunion locale n'est-elle-même qu'une partie intégrante et essentielle de la nation que constitue l'ensemble de ces communautés liées entre elles par des relations politiques et administratives. L'autorité communale a son rang et son action dans le mécanisme des institutions gouvernementales. C'est ce que constatait et proclamait l'assemblée constituante en 1789, quand elle « joignait aux fonctions propres « au pouvoir municipal des fonctions propres à l'ad- « ministration générale de l'État et qui seraient « déléguées par elle. » Ce principe se retrouve encore aujourd'hui dans toute notre législation.

« La commune a donc un double caractère : personne civile, elle a ses biens, ses intérêts distincts de ceux de l'État, son administration particulière pour surveiller et gérer ses affaires; personne politique, elle tient à l'État, elle reçoit de lui des pouvoirs et doit, par conséquent, être soumise à son autorité politique. M. Henrion de Pansey, cet infatigable défenseur des libertés communales, ne méconnaît pas cette vérité et l'explique ainsi : « La réunion de ces petites

« peuplades en un seul faisceau, les plaça dans une « position tout à fait nouvelle. Chacune d'elles existe « tout à la fois comme famille particulière et comme « fraction d'une famille plus considérable ; sous ce « double rapport, elles furent subordonnées à deux « régimes bien distincts, la loi municipale et la loi « politique. »

« Cette considération suffit pour établir que certains rapports de dépendance sont nécessaires entre la commune et l'État.

« Mais en ne considérant le pouvoir municipal que comme administrateur de la commune, on ne saurait encore admettre qu'il soit complétement indépendant du gouvernement : celui-ci a toujours exercé à l'égard des communes, une autorité de *tutelle administrative*, qu'il est facile de justifier.

« Supposons la commune constituée comme une association spéciale et pour ainsi dire privée. A ce titre, elle s'administre elle-même ; elle choisit librement les magistrats qu'elle juge dignes de sa confiance et auxquels elle remet le soin de ses affaires. Mais l'autorité de ce pouvoir est nécessairement restreinte aux limites mêmes de la circonscription communale ; il n'est investi que de l'administration des intérêts locaux. Son action s'arrête et il devient usurpateur toutes les fois que, dépassant ces bornes, il veut toucher à ce qui est d'intérêt public. Des garanties sont dues à cet égard au gouvernement. Il faut qu'il puisse connaître tous les actes du pouvoir municipal, qu'il les surveille et qu'il soit armé de pouvoirs suffisants pour maintenir son autorité dans le cercle de ses attributions.

« Ce n'est pas tout. Admettons, si l'on veut, que le corps municipal observe rigoureusement les prescriptions légales qui règlent et limitent son action. Dans l'exercice des pouvoirs administratifs qui lui appartiennent, il peut blesser les droits ou les intérêts privés des membres de la communauté. C'est à tort que, pour écarter la crainte des abus, on s'attacherait à cette circonstance, que le corps municipal, élu par les habitants, ne peut être animé contre eux d'intentions hostiles ou malveillantes. La nature humaine ne comporte pas tant de sagesse et de modération. Qu'on ne perde pas de vue, d'ailleurs, qu'il s'agit ici des plus petites communes comme des plus grandes villes; que moins les intelligences sont éclairées, et moins les sentiments sont élevés, plus on trouve la majorité disposée à faire sentir, d'une façon injuste et vexatoire, le poids de sa puissance à la minorité. L'ordre général serait troublé dans l'État, s'il en était ainsi. Il faut que, dans ce cas, chaque citoyen trouve aide et protection près de l'administration supérieure, investie de pouvoirs suffisants de surveillance et de contrôle pour redresser les griefs, ou tout au moins réparer les erreurs.

« D'ailleurs, si les communes sont propriétaires, les biens qu'elles possèdent ont un caractère particulier. Ils constituent une sorte de *fidéicommis*. Ils sont le legs des générations passées aux générations à venir. La génération présente n'en a que l'usufruit. Elle supporte toutes les charges imposées par le droit commun à l'usufruitier; elle ne jouit des produits qu'à la condition d'entretenir et de conserver le fonds pour le transmettre à ses successeurs. Si, dans certains

cas, elle peut aliéner, ce ne doit être que pour satisfaire à une nécessité impérieuse, pour des entreprises utiles dont le résultat assuré soit d'augmenter un jour la prospérité commune. On ne peut permettre aux magistrats municipaux, auxquels est momentanément confiée l'administration de la communauté, de compromettre l'avenir, par leur négligence, leur impéritie ou leur malversation. Ils sont sans droit et sans qualité pour détériorer ce qui constitue le patrimoine de l'association. Ils dépasseraient les limites de leur mandat, si, par des projets mal conçus, des aliénations imprudentes, des emprunts inopportuns, ils grevaient l'avenir et imposaient à leurs successeurs le poids de leurs propres fautes. Sous ce rapport, certains actes de l'autorité locale ne doivent s'accomplir qu'après avoir été approuvés par l'administration supérieure.

« Le pouvoir municipal a le devoir de maintenir dans la commune la sûreté, la tranquillité, la salubrité ; d'y assurer et d'y conserver une viabilité facile: dans ce but il est chargé de la police municipale, de la police rurale, de la voirie. Mais vainement il prendrait les mesures les plus sages, vainement les habitants honnêtes et paisibles s'empresseraient de s'y conformer, si ceux que toute règle semble blesser et irriter, et il s'en trouve partout, pouvaient impunément refuser de s'y soumettre. Il faut que les arrêtés municipaux de police ou de voirie soient revêtus d'une autorité qui, comme celle des lois, oblige les citoyens, et dont le respect soit assuré par des sanctions pénales que le juge doive appliquer. La puissance publique a seule le droit de

punir ; elle en use ici dans l'intérêt du pouvoir municipal et pour lui prêter le secours de sa force.

« L'État vient également en aide aux communes sous le rapport financier. Presque toutes sont loin de trouver, dans le produit de leurs biens, des ressources suffisantes pour subvenir à leurs dépenses. Personne ne se fera l'illusion de croire qu'elles pourraient pourvoir aux nécessités de leurs budgets en s'adressant à la générosité des habitants et en leur demandant un sacrifice purement volontaire. Il faut qu'elles puissent profiter de l'impôt, et qu'aux contributions destinées aux services publics viennent s'ajouter des contributions spéciales affectées aux besoins communaux. Mais l'impôt n'appartient qu'à la nation ; elle seule, par l'organe du pouvoir législatif qu'elle élit, le vote et en dispose. On ne saurait laisser aux communes la liberté d'imposer elles-mêmes leurs habitants, sans risquer de tarir promptement, dans sa source la plus précieuse, la fortune publique, et d'épuiser follement les facultés contributives du pays. Le concours du pouvoir central leur est donc nécessaire pour qu'elles puissent se créer un revenu à l'aide d'impositions établies, perçues et recouvrées en même temps et dans la même forme que les impositions publiques.

« L'État, qui, par l'autorité de la justice, fait respecter, dans chaque localité, la police et la voirie municipales ; qui, par le budget, procure et garantit aux communes des ressources financières, ne peut rester ni indifférent, ni complétement étranger à leur administration.

« Ce n'est ni par abus, ni par une extension exa-

gérée du principe de la décentralisation qu'elles ont été placées sous la tutelle administrative. Trop faibles si elles étaient réduites à leurs propres forces, leur existence et leur prospérité touchent de trop près à l'intérêt public pour qu'elles soient abandonnées à elles-mêmes. La loi leur doit une protection et des garanties analogues à celles qu'elle doit aux mineurs. Sans doute cet état de minorité et les conséquences qu'il entraîne peuvent varier suivant les lieux et les temps, suivant le degré d'énergie des mœurs publiques et le développement intellectuel des populations. Mais le mineur, même émancipé, ne peut jamais avoir la plénitude absolue de ses droits.

« En résumé, la commune a son existence et son individualité propres ; personne politique, elle est subordonnée et soumise au pouvoir de l'État ; personne civile, elle agit spontanément et librement pour la gestion de ses affaires, sous la surveillance protectrice et tutélaire de l'administration supérieure. C'est sur cette base que doivent être organisées les institutions municipales (1). »

459. — Ces principes sont ceux de notre législation, des lois du 21 mars 1831 et 5 mai 1855 sur l'organisation des municipalités, et de celles du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867 sur leurs attributions. C'est ce qui va ressortir de l'étude que nous avons à en faire et dans laquelle nous nous occuperons successivement de la circonscription de la commune, de son organisation, de son domaine, de ses

(1) J'extrais ce passage du rapport au conseil d'État, pour la loi *sur l'administration intérieure*, rédigé par M. Vuitry, aujourd'hui président de ce conseil.

dettes, de sa comptabilité, des actions juridiques qui peuvent la concerner et enfin des transactions dans lesquelles elle peut avoir à s'engager.

Art. 1. — Circonscription de la commune.

460. — Les institutions communales doivent être en rapport avec l'étendue de la commune.
461. — De l'autorité chargée de prononcer sur la circonscription des communes.
462. — Formalités à remplir.
463. — Distinction entre les délimitations et les réunions ou distractions de communes.
464. — Conséquence de la réunion d'une commune à une autre.
465. — Distraction d'une section de commune pour être érigée en commune ou réunie à une autre commune. — Partage. — Indemnités.
466. — Exécution des conditions de la réunion.

460. — Avant de considérer le pouvoir institué au sein de la commune, il importe de circonscrire les limites de son territoire. Car, suivant que son étendue sera plus ou moins grande, sa population plus ou moins nombreuse, la commune formera une corporation puissante et animée ou une agrégation sans force et sans vie, et son organisation devra tendre à la modérer et à la diriger dans ses mouvements ou à soutenir sa faiblesse et à l'arracher à l'inertie.

461. — En France, la circonscription des communes s'est faite au hasard des événements, en raison des droits de communautés ou des anciens propriétaires seigneuriaux, des chartes royales, des ressorts du culte. Dans le principe, le législateur a eu seul le pouvoir de prononcer les séparations, distractions et

réunions. (Voy. L. du 3 sept. 1791, tit. II, art. 8.) Vers l'an VIII, le gouvernement s'était emparé de ce droit pour l'exercer toutes les fois qu'il s'agissait de communes situées dans un même canton, et que, par suite, ses opérations n'apportaient aucune modification aux circonscriptions électorales. Aujourd'hui, la loi du 18 juillet 1837 et l'art. 13 de la loi du 24 juillet 1867 laissent, dans certains cas, la question à la décision du préfet ou du chef de l'Etat et exigent, dans d'autres, l'intervention du législateur. Pour que la sanction législative soit nécessaire, il faut la réunion de ces deux circonstances, 1° que le projet modifie les limites d'un canton, d'un arrondissement ou d'un département ; 2° que le conseil général refuse son adhésion à la mesure proposée. Dans tous les autres cas, il est statué par un décret ou par un arrêté préfectoral. Le préfet statue lorsque les deux conditions suivantes se trouvent réunies : 1° Avis favorable du conseil municipal ou des conseils municipaux assistés des plus imposés ; 2° avis conforme du conseil général. Il n'y a pas lieu de distinguer si le projet consiste à distraire une section, soit pour la réunir à une autre commune, soit pour l'ériger en municipalité distincte, ou à réunir ensemble plusieurs communes. L'assentiment du conseil municipal assisté des plus imposés et l'avis conforme du conseil général suffisent pour rendre le préfet compétent. Ni l'étendue du territoire, ni le chiffre de la population de la commune ou des communes intéressées ne sont pris en considération par la loi. Si le conseil général est favorable à la mesure, malgré l'opposition des conseils municipaux intéressés, il est statué par un décret rendu dans

la forme des réglements d'administration publique. (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 13.)

462. — Lorsqu'il s'agit de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit préalablement, dans les communes intéressées, une enquête tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions.

Les conseils municipaux, assistés des plus imposés, en nombre égal à celui de leurs membres, les conseils d'arrondissement et le conseil général donnent leur avis. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 2.) Les avis qui, sans être explicitement contraires, sont accompagnés de réserves, doivent être regardés comme défavorables. (Voy. circ. min. int. 3 août 1867.)

Si le projet concerne une section de commune, il est créé, pour cette section, une commission syndicale. Un arrêté du préfet détermine le nombre des membres de cette commission. Ils sont élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section ; et si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission doit être composée des plus imposés de la section. Elle nomme son président et donne son avis sur le projet. (Voy. *ibid.*, art. 3.)

Ces formes sont de rigueur. Le conseil d'État n'a point hésité à annuler une ordonnance royale qui avait prononcé la réunion d'une commune à une autre sans qu'il eût été procédé à une enquête préalable et sans que le conseil municipal de la commune réunie eût été appelé à donner son avis. (Voy. décr. 24 juillet 1848, commune de Renneville.)

463. — Mais il importe de ne pas confondre avec les réunions ou séparations, les simples délimitations de territoires entre communes limitrophes. Les simples délimitations ne peuvent compromettre l'individualité communale. leurs conséquences restent pleinement étrangères à la propriété ou à la jouissance des terrains (1), et elles ne constituent que des opérations purement administratives de l'office du préfet. (Voy. ord. 17 mars 1835, Carpentier; 4 septembre 1840, commune de Fons, et arrêt de la cour de cassation du 13 février 1865, communes de Eza et de Trinité-Victor.)

464. — Des dispositions claires et précises, fruit d'une discussion approfondie, ont prévu les consé-

(1) Il faut cependant distinguer les fruits produits par le terrain et ceux auxquels il ne donne droit que par accession. Ainsi, on reconnaît que les herbes appelées varechs, sarts ou goëmons profitent aux habitants de la commune qui embrasse dans ses limites le rivage ou les rochers sur lesquels on les récolte. (Voy. ord. 21 octobre 1835, commune de Siouville.) Les décrets rendus au mois de juillet 1853 pour la police de la pêche cotière, ont maintenu au profit des communes riveraines la concession du droit d'opérer cette récolte. Il en résulte pour elles une aptitude à la jouissance de fruits qui proviennent du domaine public maritime. En s'attachant à la nature ainsi caractérisée du droit des communes, le conseil d'Etat décide qu'il appartient au ministre de la marine de statuer sur les contestations qui pourraient s'élever entre elles et, par exemple, de fixer la portion du rivage de la mer qui correspond au territoire de chacune des communes limitrophes. (Voy. décr. 31 mars 1865, comm. d'Agon.) Comme la décision ministérielle, si elle était entachée d'erreur, retirerait à l'une ou à l'autre des parties en litige une partie du bénéfice de la concession qui résulte des décrets de juillet 1853, on doit penser qu'un recours pourrait être formé par la voie contentieuse.

quences, quant aux biens, de la réunion et de la distraction, et les ont soumises à des règles, dont le point de départ se trouve dans une distinction que nous retrouverons lorsque nous nous occuperons du domaine communal, entre les biens soumis à une jouissance en nature, ceux donnant des revenus applicables aux dépenses communes, et enfin les édifices et autres immeubles affectés à un usage public.

Envisageons d'abord le cas où une commune est réunie à une autre.

S'il s'agit de biens dont les fruits étaient perçus en nature, il est juste que les habitants de la commune en conservent la jouissance exclusive, qu'ils avaient précédemment. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 5.) Quant aux biens qui rapportent un revenu en argent, leur produit tombe dans la caisse communale ; on ne pourrait en laisser la jouissance exclusive à la commune réunie, sans rendre nécessaires deux budgets, deux comptabilités, et presque deux conseils municipaux. Enfin les édifices et autres immeubles, tels que temples et cimetières, servant à usage public, doivent toujours, à raison même de leur destination, être la propriété de la commune tout entière. (Voy. *ibid.*, art. 6.)

Le plus ordinairement, il arrivera que la participation aux biens affectés, dans la nouvelle commune, aux charges et à l'usage publics, récompensera suffisamment les habitants de la commune réunie de l'apport de ceux de leurs biens qui remplissaient la même destination. C'est la considération qui a fait décider que la réunion emportait purement et simplement pour la nouvelle commune la propriété de

ces biens. Toutefois, il ne faut voir là qu'une règle générale qui n'exclut en aucune manière les conditions que la justice et l'équité peuvent commander, dans mille circonstances qu'il est plus aisé d'embrasser d'un coup d'œil général, que d'énumérer dans leur détail. Qu'une commune ait fait élever un bâtiment destiné à une école, elle le transférera à la commune à laquelle elle sera réunie ; mais les habitants de cette commune profiteront-ils d'un édifice dont ils manquaient, sans avoir concouru à aucun des frais qu'il a coûtés ? Ce résultat serait par trop inique. Le projet adopté par la chambre des députés portait que la translation de propriété ne s'opérerait que *sauf indemnité s'il y avait lieu*. Devant la chambre des pairs on a supprimé ces mots, mais il a été expliqué que la suppression n'avait d'autre objet que de faire comprendre que l'indemnité ne devait être allouée que par exception, que cette question était subordonnée à l'appréciation de grandes difficultés d'exécution et de considérations tirées des ressources des localités et des résultats à attendre de la réunion ; qu'il fallait, par conséquent, se garder d'éveiller les prétentions en énonçant le principe du paiement d'une indemnité et ne point consacrer une disposition dont l'application pût être réclamée devant les tribunaux ordinaires ; que ce serait dans l'acte de séparation qu'on stipulerait l'indemnité, soit en fixant sa quotité, soit en annonçant qu'elle serait fixée dans des formes déterminées. L'art. 7 de la loi est sorti de cette discussion, il porte : « Les autres conditions de la réu-
« nion ou de la distraction seront fixées par l'acte
« qui la prononcera. Lorsqu'elle sera prononcée par

« une loi, cette fixation pourra être renvoyée à une « ordonnance royale ultérieure, sauf réserve, dans « tous les cas, de toutes les questions de pro- « priété (1). »

Les règles de compétence qui découlent de cette disposition sont fort simples. S'agit-il de savoir à laquelle des communes appartenait un immeuble ? Le débat a pour objet une question de propriété du ressort des tribunaux ordinaires. Réclame-t-on en vertu des dispositions qui conservent la jouissance exclusive de certains biens à la commune réunie, et transfèrent certains autres à la commune à laquelle est faite la réunion ? Ces dispositions, qui formulent les principes de droit commun pour la matière, et auxquelles il ne peut jamais être dérogé, seront également appliquées par les tribunaux chargés de faire exécuter les lois. Mais prétend-on qu'une indemnité est due pour le profit que la réunion apporte à l'une des communes ? c'est là une question qui se lie à la question même de réunion ; la réclamation sera soumise au gouvernement par la voie administrative. (Voy. ord. 25 août 1841, commune de Saint-Aybert.)

465. — Voyons maintenant le cas où c'est une section qu'on distrait d'une commune pour l'ériger en commune séparée ou la réunir à une autre commune.

(1) Le conseil d'Etat, dans une espèce que j'ai sous les yeux, a décidé, et cela contrairement à l'avis du ministre, que, dans le silence de l'ordonnance prononçant la réunion de deux communes, les dettes particulières à l'une d'elles devaient être payées en commun. (Voy. décr. 7 juillet 1853, Benault de Lubières.) Je cite cette décision pour montrer de quelle importance il est de veiller aux stipulations de l'acte de réunion !

« La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre commune, dit l'art. 6 de « la loi du 18 juillet 1837, emportera la propriété des « biens qui lui appartiennent exclusivement.

« Les édifices et autres immeubles servant à un « usage public, et situés sur son territoire, deviendront propriété de la nouvelle commune ou de la « commune à laquelle sera faite la réunion. »

Le partage soit de l'actif, soit du passif entre les diverses sections de la commune qui subira la séparation, ou bien vis-à-vis de la commune à laquelle se fera la réunion, nécessitera un réglement souvent délicat et compliqué. Comment et par qui s'effectuera cette opération ?

Il faut distinguer.

Quant aux biens productifs qui constituent les communaux proprement dits, biens dont la section avait, avant la séparation, la jouissance indivise et sur lesquels elle conserve un droit de co-propriété (Voy. arrêt du 26 avril 1865), ils sont naturellement susceptibles d'un partage ; et la loi en a d'ailleurs fixé les bases. Aux termes de l'avis du 20 juillet 1807, en l'absence de réglements ou d'usages contraires, le partage des communaux doit s'effectuer par feu. N'est-il pas rationnel, dès lors, de suivre cette règle lorsque la distraction nécessite la division de ces mêmes biens ? N'est-il pas rationnel que le partage s'effectue proportionnellement au nombre des feux, et non pas à l'étendue du territoire pour chaque portion distraite ; et que les difficultés, s'il y a lieu, soient soumises au tribunal désigné pour connaître des contestations relatives à l'application des règles

en matière de partage de biens communaux, à savoir au conseil de préfecture ? Le conseil d'Etat s'est nettement prononcé dans ce sens. (Voy. ord. 25 août 1841, commune de Saint-Aybert.)

Quant aux immeubles consacrés à un service public exclusif de division, la section distraite perd toute participation aux biens dont ses habitants avaient jusque-là joui avec tous les habitants de la commune. Cette perte, il est vrai, se trouve compensée lorsqu'il y a réunion à une autre commune, par l'admission à la participation aux biens de celle-ci. Il n'en est pas moins fort naturel de penser que les circonstances rendront bien souvent nécessaires des modifications à des résultats trop rigoureux. Tantôt, les habitants de la fraction distraite devront être indemnisés par la commune dont ils seront séparés, tantôt, ils devront eux-mêmes une indemnité à la commune à laquelle ils seront réunis. Ces compensations ne comportent aucune règle absolue. Les bases à adopter varient à l'infini ; on consultera l'étendue du territoire emporté par la section distraite, et le revenu imposable de ce territoire ; on aura aussi égard à la population ; enfin des circonstances de fait tout à fait spéciales, particulières, devront être prises en considération. La loi ne pouvait statuer à l'avance, ni soumettre à des principes fixes un droit éminemment susceptible de se modifier selon les circonstances ; elle s'est contentée de prévoir certains cas, ceux réglés par l'art. 6, et elle a déclaré que, pour tous les autres demeurés imprévus, les conditions de la distraction seraient fixées par l'acte qui la prononcerait. Ainsi, toute réclamation relative à ces conditions se portera, à

l'exclusion des tribunaux administratifs ou civils, devant le chef de l'État, par la voie administrative (Voy. ord. 25 août 1841, comm. de Saint-Aybert), soit que la distraction ait été consacrée par une loi, soit qu'il l'ait prononcée lui-même. Dans le premier cas, le décret statuant sur la réclamation intervient à l'effet de procurer l'exécution de la loi par des prescriptions de détail ; dans le second, il se confond avec l'acte qui prononce la distraction, il le complète par une mesure qui fait partie de l'opération elle-même. Quand le préfet s'est trouvé compétent pour statuer, il est difficile de prévoir une réclamation, puisque la compétence de ce fonctionnaire n'a lieu de s'exercer qu'en présence de l'accord des parties intéressées ; on saisirait au besoin le ministre par application de l'art. 6 du décret du 25 mars 1852.

Des questions de propriété naîtront entre les diverses sections de la commune fractionnée, lorsqu'il s'agira de distinguer les biens appartenant exclusivement à chacune d'elles, afin de déterminer ceux dont la section distraite emportera la propriété ; la loi en réserve expressément la connaissance aux tribunaux. (Voy. arrêt du 27 janvier 1851.)

466. — Quant aux contestations que peut faire naître l'exécution des conditions fixées par l'acte de réunion, et dont la solution ne peut sortir que de l'interprétation de cet acte, elles doivent évidemment se porter suivant les cas, devant l'autorité compétente pour connaître des réclamations soulevées par les actes du chef suprême de l'administration, devant le conseil d'État, ou devant le préfet, sauf recours au ministre de l'intérieur et ensuite au conseil d'État.

Art. 2. — Organisation de la commune.

467. — Composition du corps municipal.
468. — Fonctions du maire. — Renvoi.
469. — Conseils municipaux. — Renvoi.
470. — Commissions syndicales pour la gestion des biens indivis entre plusieurs communes
471. — Nomination des membres des commissions syndicales.
472. — Renouvellement et présidence des commissions.
473. — Attributions.

467. — Le corps municipal se compose du maire et de ses adjoints nommés pour cinq ans (L. 5 mai 1855, art. 1er), et du conseil municipal nommé pour sept ans (L. 24 juillet 1867, art. 18).

468. — Le maire que nous ne devons considérer ici que comme chef de l'association communale (Voy. *suprà*, tit, Ier, chap. v. art 2), est chargé de la gestion des revenus et de la comptabilité de la commune ; il passe les baux, souscrit les actes de vente, échange, partage, acceptation de legs, transaction ; il pourvoit à la police locale ; il représente la communauté en justice. Mais il ne procède à ces actes que sous la surveillance de l'administration supérieure. Cette surveillance s'exerce par un droit d'homologation ou d'approbation ou même d'annulation. Elle est destinée à suppléer au défaut de lumières qui se rencontre si fréquemment chez les magistrats des municipalités rurales, et à maintenir la direction des affaires de chaque commune en harmonie avec les droits et les intérêts des communes voisines et avec les intérêts généraux de la société. Voici un exemple remarquable de l'application qui en peut être faite dans ce but.

La commune de Vaise avait obtenu le maintien sur son territoire d'un marché à bestiaux. La ville de Lyon vit dans cette mesure la ruine du marché établi dans son sein pour le même objet, et réclama contre l'autorisation accordée. Cette réclamation laissait quelque espoir pour l'avenir, mais elle ne remédiait point au préjudice que la ville éprouvait dans le présent. Que fit le maire pour paralyser les effets de la mesure dont il sollicitait la révocation ? Il prit, en se fondant sur la nécessité de maintenir la libre circulation sur un point où se portait l'activité des transports, un arrêté à l'effet d'interdire l'entrée des bestiaux par la porte de Vaise. Cette interdiction contraignait les bouchers à prendre de longs circuits pour amener leurs bestiaux de Vaise à Lyon et, par suite, les portait à abandonner le marché de cette localité pour concentrer leurs opérations dans la ville.

L'arrêté, considéré dans son principe, était légal: mais il n'en constituait pas moins une entreprise injuste sur les droits de la commune de Vaise, puisqu'il la frappait dans l'un de ses moyens de prospérité. Le préfet du Rhône crut, en le déférant à l'autorité supérieure, devoir en suspendre provisoirement l'exécution, et le conseil d'État décida qu'il tenait, en effet, ce pouvoir de la loi qui veut que les maires n'exercent leurs fonctions de police que sous l'autorité de leur supérieur, le préfet. (Voy. ord. 4 avril 1837, ville de Lyon.)

Ls fonctions de maire ont fait pour nous le sujet d'une étude toute spéciale dans le chapitre v du titre Ier. Nous renvoyons à ce chapitre pour toutes les

règles concernant la nomination des maires et l'exercice des pouvoirs qui leur sont confiés. Saisissons seulement l'occasion de mentionner l'abrogation, survenue depuis l'impression du premier volume de cet ouvrage, de l'art. 50 de la loi du 5 mai 1855 qui, pour les chefs-lieux de département dont la population excède quarante mille âmes, avait transporté des maires aux préfets les attributions relatives à la sûreté générale. En restituant aux maires le plein exercice du pouvoir de police dans la cité, on a cependant stipulé au profit du pouvoir central certaines garanties ; l'organisation du personnel chargé des services de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par un décret impérial, le conseil d'État entendu ; les inspecteurs de police, les brigadiers, sous-brigadiers et agents de police sont nommés par le préfet, sur la présentation du maire ; enfin, si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret impérial, le conseil d'État entendu. (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 23.)

469. — Nous devons aussi nous résigner à un renvoi pour tout ce qui concerne les conseils municipaux. Nous consacrerons un chapitre particulier, le chapitre IX, aux conseils municipaux.

470. — Le législateur, après avoir pourvu à la gestion des intérêts propres à chaque commune, a porté son attention sur les biens indivis entre plusieurs communes. Ce n'est pas toujours, en effet, qu'une propriété de nature communale se prête à la division entre les diverses communes qui y ont des droits.

Dans certains pays, pour certains biens, l'état d'indivision est de toute nécessité. Dans les pays de montagnes, dans les Pyrénées, par exemple, les forêts, les pâturages et, plus spécialement encore, les eaux thermales appartiennent à plusieurs communes ; ce n'est point telle ou telle commune, c'est la vallée, prise pour l'ensemble des communes qu'elle comprend, qui a la propriété. Il y a même un exemple d'une concession de mines faite à plusieurs communes qui ont réclamé et obtenu la constitution d'une commission syndicale pour soutenir leurs intérêts auprès du préfet chargé par l'ordonnance de concession de présider à l'exploitation. (Voy. décr. 13 juin 1867, com. de Goulier et Olbier.)

« Lorsque plusieurs communes possèdent des « biens ou des droits par indivis, porte l'art. 70 de « la loi du 18 juillet 1837, une ordonnance du roi « instituera, si l'une d'elles le réclame, une commis- « sion syndicale composée de délégués des conseils « municipaux des communes intéressées.

« Chacun des conseils élira dans son sein, au scru- « tin secret et à la majorité des voix, le nombre de « délégués qui aura été déterminé par l'ordonnance « du roi.

« *La commission syndicale sera renouvelée tous les trois « ans, après le renouvellement partiel des conseils muni- « cipaux.*

« Les délibérations prises par la commission ne « sont exécutoires que sur l'approbation du préfet, « et demeurent, d'ailleurs, soumises à toutes les « règles établies pour les délibérations des conseils « municipaux. »

471. — L'assimilation des membres des commissions syndicales aux conseillers municipaux est frappante. Mais elle ne va pas au-delà de la mission qu'ils ont à remplir, elle ne s'étend pas à leur nomination.

Les membres des commissions syndicales sont choisis non par des électeurs, mais par les conseillers municipaux eux-mêmes, et la désignation de ces délégués rentre dans la catégorie des autres nominations faites par les conseils municipaux. Elle ne doit donc pas être soumise aux règles fixées par les art. 27 et suivants de la loi du 5 mai 1855, dont plusieurs dispositions seraient tout à fait inapplicables à des assemblées de dix à douze membres. Cette désignation n'est réellement qu'un acte administratif du conseil municipal analogue à ses délibérations ordinaires, et qui reste soumis aux mêmes règles sous le rapport notamment de la voix prépondérante attribuée au maire. Il suit de là que les difficultés auxquelles ces désignations donneraient lieu doivent être portées devant le préfet, sauf le recours à l'autorité supérieure, et non devant le conseil de préfecture à qui aucune disposition légale n'en attribue la connaissance. (Voy. ord. 3 mai 1845, Barbé ; décr. 3 juillet 1866, commune de Luz.)

Quant à la majorité voulue pour l'élection, il est incontestable que lorsqu'on parle d'une assemblée électorale, d'un corps délibérant, le mot *majorité* est toujours pris dans l'acception de majorité absolue, C'est dans ce sens qu'il a été employé dans l'art. 17 de la loi du 5 mai 1855, portant que le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance, et dans

l'art. 27 de celle du 18 juillet 1837, portant que les délibérations des conseils municipaux se prennent à la majorité des voix. Nous ne croyons pas qu'il puisse être autrement interprété dans l'art. 70 de cette dernière.

472. — On a remarqué que la loi de 1837 voulait que la commission syndicale fut renouvelée tous les trois ans ; sous l'empire de la loi du 5 mai 1855, le ministre de l'intérieur avait exprimé l'avis que le renouvellement devait être quinquennal, comme celui des conseils municipaux ; on est amené maintenant à décider, par analogie, que les fonctions des syndics peuvent durer sept ans, puisqu'il n'est aucune des raisons à donner contre cette prolongation qui ne s'applique tout aussi bien à la septennalité des conseils municipaux. La commission syndicale est présidée par un syndic que le préfet nomme et choisit parmi les membres qui la composent.

473. — Les attributions de la commission et du syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires pour l'administration des propriétés communales. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 71.)

Art. 3. — Domaine communal.

474. — Division.

474. — Nous avons à indiquer la composition du domaine communal ; à traiter des acquisitions qui peuvent l'augmenter, et ensuite des aliénations dont le résultat est de le diminuer. Nous exposerons en quatrième lieu les règles relatives à la jouissance des

biens qu'il comprend. Enfin, nous traiterons du partage des biens communaux.

§ 1. — *De la composition du domaine communal*

475. — Diversité des biens composant le domaine communal. — Inaliénabilité de ce domaine sous l'empire du droit ancien.
476. — Du sort des propriétés communales sons les lois qui se sont succédé depuis 1789 jusqu'à la loi du 3 prairial an V.
477. — Mesures impériales. — Loi du 20 mars 1813. — Difficultés relatives à l'exécution de celle loi.
478. — Contestations entre les communes et l'Etat sur l'étendue ou les effets de la cession.
479. — Contestations relatives aux actes dont les biens ont pu devenir l'objet après leur cession à l'Etat.
480. — Abrogation de la loi du 20 mars 1813.
481. — Transition

475. — Le domaine de la commune se compose de tous les biens qui appartiennent à ses habitants considérés comme formant une corporation ; il peut comprendre des effets mobiliers, des immeubles réels et des droits incorporels, tels que des droits de servitude, d'usage et d'usufruit.

Dès le principe, les municipalités ont eu le droit d'acquérir par tous les moyens du droit commun, les achats, les échanges, les dons et les legs. La législation ancienne tendait même à favoriser, par les institutions les plus exceptionnelles, l'accroissement indéfini de leur richesse. C'était une maxime de l'ancien droit public que tous les biens des communautés étaient inaliénables, maxime qui avait sa raison d'une part, dans l'intérêt pour le roi à assurer

la puissance de ses auxiliaires contre les grands vassaux ; d'autre part, dans le principe de bonne administration qui commandait de maintenir à chaque communauté les avantages de nature à attirer des habitants dans son sein, et des cultivateurs sur son territoire. Plus tard, on comprit que la prospérité de l'État, qui a sa source dans les relations commerciales, souffrait de la trop grande agglomération des propriétés dans les mains des gens de mainmorte et qu'il importait d'y mettre un terme en réduisant les produits des dons et legs, et en modérant la rigueur du principe de l'inaliénabilité. Le système aujourd'hui en vigueur a pour but de concilier sous ce rapport l'intérêt général de l'État avec l'intérêt particulier des communes ; mais avant de l'examiner, il convient d'indiquer en peu de mots quel a été, sous l'action des pouvoirs qui se sont succédé de 1789 à 1814, le sort des propriétés communales.

476. — Le premier soin de l'assemblée constituante fut de rétablir les communes dans les propriétés et droits dont elles avaient été dépouillées au profit des seigneurs, par les effets de la puissance féodale.

Diverses lois eurent pour objet de mettre un frein aux désordres et aux violences provoqués par le décret qui avait proclamé le droit pour les communes de rentrer dans leurs biens usurpés, et de tracer quelques règles pour l'exercice de ce droit. Le décret du 10 juin 1793 renferme les dispositions les plus importantes sur cette matière ; il déclare, en principe, par son art. 1er, que tous les biens connus sous les noms de terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, pâtis, ajoncs, bruyères, bois communs,

hermes, vacants, palus, marais, marécages, montagnes sont et appartiennent, de leur nature, à la généralité des habitants ou membres des communes dans le territoire desquelles ils sont situés; et en conséquence, il les autorise à les revendiquer. Les articles suivants imposent, il est vrai, quelques restrictions à ce principe, mais la présomption légale qu'il consacre n'en garde pas moins une immense portée, et il serait difficile de se faire aujourd'hui une juste idée du nombre et de l'importance des réclamations dont elle a été la source.

Au même moment où les communes étaient, en haine du régime féodal que l'on poursuivait jusque dans ses effets déjà consommés, pourvues d'un riche domaine, le législateur, égaré par un amour de l'égalité entre les citoyens et de l'unité dans l'État dont l'ardeur lui fit souvent mettre en oubli les vrais principes de l'organisation sociale, frappait d'anéantissement les propriétés communales, et enlevait, ainsi, aux municipalités tout élément de force et de prospérité. L'assemblée législative ordonna par un décret du 14 août 1792 le partage immédiat de tous les biens vacants entre les habitants des communes; et, peu après, la convention, pressée par des besoins qui croissaient de jour en jour, n'hésita point à dépouiller les communes pour se procurer les moyens d'y satisfaire. Elle décréta que tout l'actif des communes, excepté les biens dont le partage était ordonné et les objets destinés aux établissements publics, appartenait à la nation, jusqu'à concurrence de leurs dettes qu'elle se chargeait d'acquitter. Le désordre qui signala l'exécution simultanée de cette loi sur toute

l'étendue du territoire ne prit fin que par la loi du 2 prairial an V, qui, en maintenant les aliénations consommées, défendit, pour l'avenir, la vente des biens appartenant aux communes.

477. — Sous l'Empire, les besoins créés par les guerres ramenèrent de nouvelles mesures de spoliation. On se contenta, d'abord, de rejeter sur les communes la charge de certains services publics qui, par leur nature, intéressent plus spécialement les localités. C'est ainsi que les décrets des 23 avril 1810 et 9 avril 1811, sous prétexte de gratifier les communes de la propriété des bâtiments militaires et des bâtiments occupés par les corps administratifs et judiciaires, les soumirent à l'obligation de supporter les dépenses d'entretien et d'acquitter les contributions directes pour ces édifices en leur conservant la destination à laquelle ils étaient affectés (1). Un peu plus tard, on ne se donna le temps ni de prendre les voies détournées, ni de chercher les tempéraments. La loi du 20 mars 1813 opéra la mainmise de l'État sur la meilleure partie des biens productifs appartenant aux communes; cette loi mérite de nous arrêter un instant.

Les art. 1, 2 et 3 sont ainsi conçus :

« Art. 1er. Les biens ruraux, maisons et usines, « possédés par les communes, sont cédés à la caisse

(1) A la même époque et en vertu d'un décret du 6 avril 1811, une attribution analogue a été faite aux départements. Comme les règles relatives à la portée et à l'interprétation des décrets de concession sont identiques, nous prions qu'on veuille bien se reporter à ce que nous dirons à cet égard au chap. du *Domaine*. (Voy. décr. 22 nov. 1866, ville d'Agen.)

« d'amortissement, qui en percevra les revenus, à « partir du 1er janvier 1813.

« Art. 2. Sont exceptés les bois, les biens commu- « naux proprement dits, tels que pâtis, pâturages, « tourbières et autres, dont les habitants jouissent « en commun, ainsi que les halles, marchés, pro- « menades et emplacements utiles pour la salubrité « ou l'agrément.

« Sont également exceptés les églises, les casernes, « les hôtels de ville, les salles de spectacle et autres « édifices que possèdent les communes et qui sont « affectés à un service public.

« En cas de difficultés entre les municipalités et la « régie des domaines, il sera sursis par elle à la prise « de possession des articles réclamés et statué par le « préfet, sauf le pourvoi au conseil.

« Art. 3. Les communes recevront en inscription « cinq pour cent, une rente proportionnée au revenu « net des biens cédés, d'après la fixation qui en sera « déterminée par un arrêt du conseil... »

478. — Les contestations qui peuvent se rattacher à l'exécution de cette loi doivent se distinguer selon qu'elles ont trait à la cession à l'Etat, à sa mainmise sur les biens désignés et aux conditions qui lui sont imposées, et selon qu'elles sont relatives à des actes postérieurs à la cession.

Toutes les difficultés entre les communes et l'Etat, qu'il s'agisse de décider si un bien rentrait ou non dans la classe de ceux exceptés et s'il a été ou non compris dans la cession, ou bien si la condition de la cession a été, ou non, remplie et quelles en doivent être les conséquences, toutes ces difficultés, disons-

nous, sont comprises dans l'attribution faite par les art. 2 et 3 de la loi du 20 mars 1813 au préfet et au conseil d'État. A ne consulter que les principes généraux, la compétence des tribunaux ordinaires était de droit, car on ne rencontre ici aucun des caractères du contentieux administratif; cette compétence ne pouvait céder que devant une dérogation expresse et formelle, et la nature essentiellement litigieuse des difficultés semblait exiger que la dérogation n'eût lieu qu'au profit d'un pouvoir juridique. Cependant, au lieu de saisir le conseil de préfecture, le législateur a déclaré qu'il serait statué par le préfet, sauf recours au conseil d'Etat. Il a été dominé par le besoin de célérité que comportait le but même qu'on se proposait; et telle a été l'influence de ce motif que, dans l'exécution, la volonté exprimée par la loi a encore été dépassée. Un avis du conseil d'État, approuvé le 7 juillet 1813, a décidé que ce n'était point par la voie contentieuse qu'il fallait procéder, mais que les demandes et réclamations contre les décisions des préfets devaient être adressées au ministre des finances, pour, sur son rapport, être statué administrativement en conseil d'État. Si on a entendu ne donner là qu'une interprétation, elle n'est pas seulement contraire à l'esprit de la loi qui, prévoyant des difficultés litigieuses, a dû leur assurer une solution juridique, elle nous paraît contredire la lettre qui, en réservant le *pourvoi au conseil*, a fort clairement indiqué qu'il s'agissait d'une décision à attaquer par la voie contentieuse.

Au surplus, les contestations soumises à la compétence créée par la loi du 20 mars 1813 se présen-

teront désormais, fort rarement. La jurisprudence admet que dès l'instant que la prise de possession, qui réalisait la cession à l'État, a eu lieu sans que le conseil d'État ait été saisi, le recours a cessé d'être recevable. (Voy. ord. 30 septembre 1830, Thomasse.) Il en résulte que l'étendue ou les effets de la cession ne peuvent nécessiter une décision que s'ils tombent en contestation à l'occasion d'un litige étranger, par son objet direct et principal, à l'exécution de la loi de 1813.

479. — Nous avons dit que les difficultés relatives aux actes postérieurs à la cession ne devaient pas se confondre avec les contestations relatives à cette cession elle-même. Cette distinction est fort simple : par l'effet de la cession, les biens qui en ont été l'objet sont tombés dans le domaine de l'État ; de biens communaux ils sont devenus bien nationaux ; et, conséquemment, toutes les contestations nées à leur égard après ce changement de condition et dont la cause ne remonte point à l'époque antérieure, suivent le sort du contentieux des domaines nationaux. Le conseil de préfecture, par exemple, serait seul compétent pour prononcer sur la validité et les effets de la vente effectuée par l'État devenu propriétaire.

480. — L'art. 15 de la loi du 28 avril 1816 a expressément abrogé celle du 20 mars 1813, et décidé *que les biens des communes non encore vendus seraient remis à leur disposition, comme ils l'étaient avant ladite loi.* La revendication exercée en vertu de cette loi se porte devant le conseil de préfecture. (Voy. ord. 29 juillet 1837, Degrave; 15 avril 1846, commune de l'Isle-

sur-le-Doubs.) Le principe est que les biens des communes dont l'aliénation a été prescrite par la loi du 20 mars 1813, doivent être considérés comme biens nationaux, et on en conclut qu'en cas de contestation entre une commune et l'Etat sur la remise de biens non vendus, il doit être statué par l'autorité à laquelle il appartient de juger les contestations relatives à la remise des biens nationaux. (Voy. L. du 5 décembre 1814.)

481. — Nous avons signalé les principaux actes législatifs qui se rapportent à la constitution du domaine communal, et montré comment et à quelles conditions il s'est conservé ; suivons maintenant la commune dans l'exercice de ses droits sur ce domaine, et occupons-nous d'abord des actes qui tendent à l'augmenter.

§ 2. — *Des acquisitions au profit de la commune.*

482. — De l'autorisation pour acquérir ou échanger.
483. — Le maire traite au nom de la commune.
484. — Les contestations se règlent devant le juge et d'après les principes du droit commun.
485. — Autorisation pour l'acceptation des dons et legs. — Réclamation des prétendants droit à la succession.
486. — Contestations relatives à la validité ou aux effets des donations ou des legs.
487. — L'acceptation est faite par le maire.
488. — Exécution de la disposition faite en faveur de la commune.

482. — Le conseil municipal délibère sur les acquisitions ou échanges qui lui semblent avantageux. Si une *acquisition* proposée n'occasionne pas une dépense qui, totalisée avec celle des autres acquisitions

déjà votées dans le même exercice, dépasse le dixième des revenus ordinaires de la commune, sa délibération est souveraine, à moins cependant qu'il n'y ait eu désaccord entre le maire et le conseil municipal, auquel cas elle ne devient exécutoire qu'après approbation du préfet (1). (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 1er.) En toute autre circonstance, la délibération est soumise à l'autorité administrative qui, en même temps qu'elle exerce une surveillance tutélaire sur la gestion des affaires communales, se préoccupe de l'influence que des opérations conçues et réalisées dans un intérêt de localité peuvent exercer plus ou moins directement sur les intérêts généraux de l'État, et préside à l'harmonie entre les uns et les autres. Les dispositions de la loi de 1837, qui n'attribuaient le droit d'autorisation au préfet que jusqu'à concurrence de 3,000 fr. pour les communes de moins de 100,000 habitants, et jusqu'à concurrence de 20,000 fr. pour les autres, ont cessé d'être en vigueur. Aux termes du décret du 25 mars 1852, le préfet statue, quelle que soit la valeur des biens à acquérir. (Voy. *suprà*, tit. I, chap. III, n° 310.)

483. — Lorsque la délibération du conseil municipal, qui autorise le maire à acquérir ou échanger, est devenue exécutoire par l'approbation de l'autorité compétente, celui-ci traite, au nom de la commune, de la même manière que le pourrait faire un particulier.

(1) La circulaire pour l'exécution du décret sur la décentralisation, rappelle toutes les formalités de l'instruction. (Voy. t. I. p. 263, n° 310 et *infrà* le chap. des *conseils municipaux*.

Aux termes d'un décret du 14 juillet 1866, les maires peuvent, lorsqu'une délibération *spéciale* du conseil municipal, approuvée par le préfet, les y a autorisés, se dispenser de remplir les formalités de purge des hypothèques à l'égard des acquisitions réalisées à l'amiable et dont le prix n'excède pas 500 fr.

484. — Quelle que soit au surplus la forme du contrat, acte sous seing privé, acte notarié, procès-verbal d'adjudication en la forme administrative (Voy. circ. min. int., 19 déc. 1840), sa nature demeure la même. Les conventions qu'il exprime et qu'il est destiné à prouver puisent leur force dans les principes du droit commun. C'est par application de ces principes et devant le juge ordinaire institué pour les faire respecter, que se régleront toutes les contestations susceptibles de naître entre les contractants ou même les tiers.

485. — Les dons et legs sont pour les communes ce qu'ils sont pour les particuliers, un moyen d'acquérir. Le Code civil exigeait que l'acceptation fût autorisée par une ordonnance royale (Voy. art. 910); mais la loi de 1837, et, plus tard, le décret du 25 mars 1852 (tableau A, n° 42) et la loi du 24 juillet 1867, art. 1er, n° 9, ont dérogé à cette disposition. Le conseil municipal statue sur l'acceptation ou le refus des dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions ni affectation immobilière, lorsque ces dons ou legs ne donnent pas lieu à réclamation et que le maire est, d'ailleurs, d'accord avec le conseil municipal. S'il y a désaccord, la délibération n'est exécutoire qu'après approbation du préfet. Un arrêté du préfet suffit pour conférer la force exécutoire à la délibération qui

autorise l'acceptation, quelque soit l'objet du don ou du legs, lorsque des charges ou conditions sont attachées à la libéralité, mais qu'il n'y a pas de réclamation de la part de prétendants droit à la succession. Si la délibération porte refus, il appartient au préfet, d'après un avis du comité de l'intérieur du 22 mai 1838 et d'après la jurisprudence du conseil d'État (Voy. décr. 14 avril 1864, comm. d'Eysuies), d'autoriser néanmoins l'acceptation. On considère, dit M. Aucoc (*Sections de communes*, p. 196), le refus fait par le conseil municipal comme une sorte d'aliénation d'un bien communal qui ne peut être consommée sans l'approbation du gouvernement, dont le pouvoir est délégué au préfet par l'art. 1er du décret du 25 mars 1852. Nous ne doutons point que cette doctrine ne doive encore être suivie, bien que la loi du 24 juillet 1867 ait effacé, comme on l'a vu, toute différence entre l'acceptation des libéralités et le refus, en conférant également au conseil municipal le droit de les prononcer souverainement, lorsqu'il n'y a ni charges imposées à la commune ni réclamation des familles. Il est bien difficile que dans de pareilles conditions, le maire et le conseil municipal se trouvent d'accord pour refuser; si cet accord avait lieu, le préfet aurait la ressource de provoquer la réclamation d'un habitant, à titre de partie intéressée à l'acceptation, et de s'en prévaloir pour suspendre ou annuler la délibération. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 18, et L. 24 juillet 1867, art. 6.)

S'il s'élève une réclamation sur tout ou partie des dispositions, l'affaire doit être soumise à la sanction du chef de l'État. C'est une règle bien établie d'ad-

ministration que lorsque plusieurs propositions connexes entre elles sont de nature à être autorisées les unes par arrêté préfectoral, les autres par décret, il doit être statué sur ces propositions par un acte collectif du gouvernement. (Bull. min. int. 1857, p. 353.)

Les réclamations dont il est parlé ici n'ont rien de commun avec les contestations juridiques qui pourraient être dirigées contre la validité ou le sens de l'acte de disposition. On n'a en vue que la faculté pour les prétendants droit à la succession, de s'adresser à l'autorité supérieure, par la voie administrative, pour obtenir la réduction de la donation entre-vifs ou testamentaire, réduction qui se demande et s'accorde assez ordinairement en raison de l'intérêt qu'inspire la position de fortune et de famille de ceux qui se trouvent frustrés dans leurs espérances d'hérédité. Leur demande est à cet effet adressée au préfet et celui-ci la renvoie à l'empereur, par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur, avec la délibération du conseil municipal.

En reproduisant (Voy. t. Ier, n° 311, p. 268) la circulaire ministérielle relative à l'instruction de ces sortes d'affaires, nous avons rapporté la disposition qui enjoint aux préfets de mettre les héritiers en demeure de déclarer s'ils adhèrent ou s'ils s'opposent à l'exécution du testament ; le conseil d'Etat regarde la formalité comme substantielle et annule pour excès de pouvoirs, l'arrêté préfectoral rendu sans que les héritiers naturels aient été mis en demeure (Voy. décr. 1er mars 1866, Barni) ; mais la mise en demeure une fois donnée, dans quel délai les héritiers seront-

ils tenus de se prononcer ? Rien n'est fixé à cet égard ; il appartiendrait donc, ce semble, au conseil d'État d'apprécier, au besoin, s'il y a eu mise en demeure utile et si les intéressés ont eu, avant l'arrêté préfectoral, le temps nécessaire pour délibérer, se concerter, prendre un parti et le faire connaître à l'administration.

486. — Les contestations qui ont trait à la validité et aux effets des donations et testaments seront sans doute prises en considération pour approuver la délibération emportant l'autorisation d'accepter, mais cette seule considération ne saurait nécessiter l'intervention du chef du gouvernement. Il n'y a point alors à prononcer sur des intérêts opposés ; on a simplement à guider et assister la commune dans une position analogue à celle qui lui appartient lorsqu'il s'agit pour elle de s'engager dans un procès ; tout ce qu'on peut souhaiter dans ce cas, c'est que le préfet ne statue qu'en conseil de préfecture.

487. — L'acceptation est faite par le maire, en vertu de la délibération du conseil municipal revêtue de l'approbation qui la rend exécutoire. Il peut même procéder à cette acceptation et à la demande en délivrance, à titre conservatoire, sans attendre l'approbation de la délibération du conseil municipal. L'acceptation intervient alors sous condition résolutoire, et le décret impérial, l'arrêté du préfet ou la délibération du conseil municipal remonte par ses effets au jour où elle a lieu. Les fruits ou les intérêts sont dus à dater du jour de la demande en délivrance si le legs comporte une demande de cette nature, ou du jour de l'ouverture de la succession, si la commune est insti-

tuée légataire universelle. (Voy. arrêts des 2 mai 1864 et 4 décembre 1866 et L. 18 juillet 1837, art. 48.)

488. — La commune représentée par son maire suit, pour l'exécution de la disposition faite à son profit et acceptée par elle, la condition d'un simple particulier. Toutes les questions appellent l'application des règles du droit civil et se portent devant les tribunaux ordinaires.

§ 3. — *De l'aliénation des biens de la commune.*

489. — Les biens communaux sont aliénables.
490. — Formalités pour parvenir à la vente.
491. — Opposition de la part des habitants. — Réserve du droit des tiers.
492. — Provocation de la vente des biens de la commune dans un intérêt privé.
493. — La vente est effectuée par le maire.
494. — L'exécution du contrat est de la compétence du juge civil.
495. — Étendue de cette règle.
496. — Suite. — Elle interdit aux préfets le contrôle des procès-verbaux d'adjudication.
497. — Aliénation des biens des sections de commune.

489. — Le principe de l'inaliénabilité des biens communaux a disparu de la législation. On a compris que la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable du gouvernement formait une suffisante garantie contre le danger de voir les habitants, pour se procurer plus d'aisance dans le présent, compromettre l'avenir de la communauté. Nous verrons, d'ailleurs, bientôt que l'aliénation ne peut jamais consister en un partage des biens communaux entre les habitants qui en ont la jouissance. (*Infrà*, n° 514.)

490. — Les formalités pour parvenir à la vente ne se distinguent pas de celles à l'effet d'acquérir, et la loi du 24 juillet 1867 n'introduit à cet égard aucune innovation. Les délibérations du conseil municipal sont exécutoires sur arrêté du préfet. (Voy. *suprà*, n° 482, et les renvois au chap. III du tit. Ier.)

491. — Les habitants qui ont intérêt à ce que les biens dont l'aliénation est projetée restent dans le domaine commun, adressent leur opposition, avec les motifs à l'appui, à l'autorité appelée à approuver la délibération du conseil municipal.

L'acte qui confère l'autorisation emporte le rejet de l'opposition, mais il est nécessaire, pour apprécier ses effets sous ce rapport, de considérer la nature des moyens invoqués par les opposants. L'autorisation ne tranche d'une manière définitive et irrévocable que la question d'opportunité, d'avantage pour la commune (Voy. ord. 20 juillet 1836, Hedouin) ; elle laisse subsister dans leur intégrité les droits privés, réels ou prétendus, que des tiers ont pu alléguer. Supposons qu'il s'agisse du sol occupé par un chemin autrefois vicinal et plus tard déclassé, et qu'un riverain s'oppose à la vente en faisant observer qu'il a un droit de vue ou d'issue pour sa maison construite sur les bords de la voie publique. Ce droit, sans doute, sera reconnu, et on aura soin d'imposer la condition d'en réserver l'exercice ; mais fût-il méconnu et l'autorité approuvât-elle purement et simplement la délibération à l'effet d'aliéner sans tenir aucun compte de la réclamation, il n'y aurait toujours qu'un acte administratif et non point une décision juridique, et le tiers intéressé ne saurait l'attaquer

par la voie contentieuse. (Voy. ord. 23 février 1841, Vilette ; décr. 13 mars 1867, Chatelain.) Mais il serait fondé à s'adresser aux tribunaux ordinaires pour faire reconnaître et maintenir, soit avant, soit après la cession, son droit de servitude.

492. — Une disposition spéciale admet les simples particuliers à provoquer dans un intérêt privé la vente des biens communaux. « La vente des biens « mobiliers et immobiliers des communes, porte « l'art. 46 de la loi de 1837, autres que ceux qui « servent à un usage public, pourra, sur la demande « de tout créancier porteur de titres exécutoires, « être autorisée par une ordonnance du roi, qui dé- « terminera les formes de la vente. »

L'autorisation est sollicitée par la voie administrative ; la demande est adressée au préfet qui, en vertu du décret du 25 mars 1852, sur la décentralisation, a compétence pour autoriser d'office la vente requise par le créancier (Bull. min. int. 1855). Le préfet choisit parmi les biens de la commune ceux dont la vente présente le moins d'inconvénients. (*ibid.* 1856.) Sa décision sur l'autorisation comme à l'égard du choix à faire entre les biens susceptibles d'aliénation, constitue un acte de tutelle administrative contre lequel le recours n'est pas ouvert par la voie contentieuse.

493. — La vente est effectuée par le maire, au nom de la commune, dans les formes usitées pour la vente des biens des particuliers, à moins que l'acte d'autorisation n'ait déterminé une forme spéciale.

494. — Quelle que soit, au surplus, cette forme, il en est du contrat de vente, comme de celui d'acqui-

sition ; son exécution se règle par les principes du droit civil dont l'application est réservée aux juges ordinaires. M. le préfet de la Seine, préoccupé de cette erreur, dont nous retrouverons si souvent les traces, qui consiste à confondre ce qui regarde la forme avec ce qui procède du fond, et à supposer que la forme du contrat influe sur la compétence, tandis que celle-ci ne dépend que de l'essence des conventions qu'il renferme, prétendait que le conseil de préfecture était compétent pour connaître de la cession d'un emplacement faite par la ville de Paris à l'administration des contributions indirectes, et se prévalait de ce que la vente s'était faite d'administration à administration et dans la forme administrative. Le conseil d'État fut appelé à juger la question, et il n'hésita point à se prononcer pour la compétence des tribunaux ordinaires. (Voy. ord. 20 juin 1837, min. finances et aussi décr. 12 mars 1863, Pouget et 4 août 1864, Bellinet.)

Ce n'est point en réalité, limiter cette règle par une exception que de faire observer que la compétence est cependant subordonnée au principe d'après lequel on doit réserver à l'autorité juridique administrative, ici, au préfet, et, après lui, au ministre et au conseil d'État, les questions de régularité et de validité de l'acte, au point de vue des formes dont l'accomplissement est de l'office de l'administration. Soutient-on, par exemple que la vente est nulle faute d'approbation par le préfet du vote du conseil municipal, moyen d'ordre public et, partant, proposable en tout état de cause (Voy. décr. du 14 février 1849, commune de Cénon-la-Bastide), ce ne saurait

être au juge civil à prononcer. Sa décision n'aurait plus trait seulement à l'interprétation ou à l'exécution de la vente ; elle impliquerait l'appréciation de la régularité des actes administratifs qui l'ont préparée.

495. — Il est bien évident que les questions spécialement prévues par le Code civil, celles de garantie, de nullité, de résolution et de rescision, seront jugées par ces tribunaux ; mais ces questions ne sont pas les seules qui suivront cette compétence, la règle qui la consacre est générale ; il faut se reporter à la doctrine qui lui sert de base et soumettre à son empire toutes les questions qui, bien que non prévues par un texte exprès, doivent cependant se résoudre par les principes du droit commun. Voici un exemple remarquable.

Une commune avait opéré devant notaire la vente d'une certaine étendue de landes, et l'un de ses habitants avait été proclamé adjudicataire ; d'autres habitants que la vente contrariait et qui avaient fait de vains efforts pour l'empêcher, imaginèrent de former, quarante-huit heures après l'adjudication, une surenchère du quart.

L'adjudicataire forma opposition et saisit le conseil de préfecture.

Les raisons invoquées de part et d'autre se puisaient exclusivement dans les règles du droit civil.

Le surenchérisseur soutenait que la faculté de surenchérir était de droit commun. Il disait que les communes étaient, aux yeux de la loi, en état de minorité, et il en concluait qu'il fallait leur appliquer les dispositions du Code de procédure, concernant

l'aliénation des biens des mineurs. Enfin, il citait l'art. 26 du Code forestier, qui, alors, admettait les surenchères pour l'adjudication des bois de l'État, et il en tirait la preuve que la même faculté existait pour toutes les ventes administratives.

L'adjudicataire et avec lui, le ministre de l'intérieur dont nous empruntons les paroles, répondait, avec infiniment plus de raison, suivant nous :

« Les garanties particulières dont le législateur a « cru devoir environner la vente des biens de l'État « et des mineurs... constituent un droit exceptionnel « dont l'application ne peut conséquemment avoir « lieu que dans les cas expressément déterminés par « la loi. Or, la loi est muette sur ce point à l'égard « des biens des communes autres que les bois. On « doit même en conclure que si le Code forestier « contient une disposition spéciale qui permet la « surenchère dans l'adjudication des coupes, c'est « qu'apparemment la faculté de surenchérir n'est « pas de droit général ; car, autrement, il eût été « superflu de l'établir d'une manière expresse pour « les biens en nature de bois. C'est ici le cas où l'ex- « ception confirme la règle. On ne peut pas dire, « d'ailleurs, qu'il existe une similitude parfaite entre « les mineurs et les communes, touchant le mode « d'aliénation de leurs biens, ni conséquemment con- « clure des principes du droit civil sur la minorité, « au réglement d'un intérêt communal ; sans doute, « les communes sont soumises à la tutelle du gou- « vernement, en ce sens qu'elles ne peuvent faire « d'actes de propriété sans y être autorisées. Mais, « d'après la même législation et la jurisprudence

« constante de l'administration, l'autorisation préa-
« lable qu'elles obtiennent pour vendre, acquérir,
« transiger, etc., a pour effet de les émanciper réel-
« lement et complétement pour chacun de ces actes.
« Il s'ensuit que les contrats qu'elles passent avec
« des tiers ne se distinguent pas, dans leur forme et
« leur exécution, des actes consentis par des per-
« sonnes majeures, et qu'ainsi l'adjudication publi-
« que de leurs biens se trouve soumise au même
« droit qui régit les adjudications volontaires des
« biens des particuliers, d'après lequel une seule
« adjudication consomme irrévocablement la vente,
« à moins de clauses contraires insérées au cahier
« des charges. »

Le conseil de préfecture ne s'arrêta pas à la question de compétence, mais elle frappa l'attention du conseil d'État, il reconnut que la difficulté, étant étrangère au contentieux administratif, ne pouvait être résolue que par l'application des règles du droit civil, et l'arrêté du conseil de préfecture fut annulé pour cause d'incompétence. (Voy. ord. 19 août 1835, Dourthe.)

496. — L'administration que nous venons de voir exposer si nettement les vrais principes les a, cependant, longtemps méconnus elle-même en prescrivant d'insérer dans les cahiers de charges préparés pour les adjudications de biens communaux, une clause finale portant que la vente ne serait définitive qu'après approbation par le préfet du procès-verbal d'adjudication. Elle a dû y renoncer à la suite de plusieurs décisions du conseil d'État qui ont jugé « qu'aucune disposition de loi ne subordonnait l'exé-

« cution de l'acte de vente à l'approbation du préfet ;
« que la clause insérée à cet égard dans le cahier des
« charges n'avait pu avoir pour résultat d'attribuer
« au préfet le pouvoir d'annuler un contrat de droit
« civil et que dès lors, ce fonctionnaire avait excédé
« ses pouvoirs, en décidant que l'acte d'adjudication
« n'était pas approuvé. » (Voy. décr. 6 juillet 1863, Delrial ; 28 juillet 1864, Bandy de Nalèche.)

Cette jurisprudence assigne à l'arrêté préfectoral qui approuve l'adjudication et à la décision ministrielle qui le confirme leur véritable caractère d'actes de tutelle administrative laissant aux tiers intéressés la faculté d'attaquer, s'ils le jugent convenable, le contrat civil, l'acte d'adjudication, devant les tribunaux de l'ordre judiciaire (Voy. décr. 2 septembre 1862, comm. de Saulx les Chartreux).

497. — L'aliénation des biens d'une section de commune ne comporte pas d'autres règles que celles qui viennent d'être exposées ; le conseil municipal, dans les mêmes formes et sous les mêmes garanties, a le pouvoir d'aliéner ces biens, de les céder ou de les échanger ; il représente, en effet, au même titre et avec les mêmes attributions et les mêmes pouvoirs, toutes les fractions de l'unité communale, malgré la diversité de leurs origines ou de leurs intérêts (Voy. arrêt du 23 avril 1855). Dans certains cas, il est vrai, la loi, par dérogation à ce principe d'unité, consent à distinguer la section de la commune elle-même et à lui donner un organe autre que celui de la commune ; il en est ainsi notamment, en matière d'actions judiciaires, de transactions et de mise en valeur des terres incultes, ainsi que nous

aurons occasion de l'expliquer ; mais en dehors de ces cas spéciaux, la règle générale conserve son empire et ne permet pas à la section de former un centre d'administration locale.

§ 4. — *De la jouissance des biens communaux et de leur mise en valeur.*

498. — Diversité des modes de jouissance.
499. — Des biens affectés à l'usage personnel des habitants.
500. — Baux à ferme. — Leur validité et leurs effets sont appréciés par les juges civils.
501. — Du mode de répartition des fruits communaux.
502. — Changement du mode de jouissance.
503. — Les sections des communes jouissent exclusivement des biens qui leur appartiennent.
504. — Destination à donner au produit de l'amodiation des biens des sections.
505. — Application de la règle établie. — Répartition des fruits. — Fixation d'une redevance ou cotisation à payer par chaque partie prenante.
506. — Réclamations.
507. — Suite. — Réclamations pour cause de surtaxe.
508. — Suite. — Réclamations contre les rôles de répartition.
509. — Intervention de l'État pour la mise en valeur des biens communaux. — Mise en demeure.
510. — Déclaration de l'utilité des travaux.
511. — Recouvrement par l'État du montant de ses avances.
512. — Réclamations contre le décret déclaratif d'utilité et contestations soulevées par son exécution.

498. — Les immeubles appartenant aux communes ou aux sections de commune se distinguent sous le rapport de la jouissance en trois classes. Les uns sont destinés à l'usage personnel des habitants, ce sont les

temples, les cimetières, les maisons d'école, les fontaines, et en général, tous les édifices publics. D'autres sont affermés et le prix du bail forme un revenu communal. La troisième classe comprend les biens dont les fruits se perçoivent en nature, soit qu'on les livre au pâturage des bestiaux, soit qu'on procède à une répartition de leurs produits.

499. — On a peine à concevoir que la jouissance des propriétés communales abandonnées à l'usage personnel des habitants puisse faire l'objet de quelque réclamation. Pour la plupart de ces propriétés, l'usage n'est point borné aux membres de la communauté ; et, pour le petit nombre d'établissements qui ne sont ouverts qu'aux habitants, la constatation de cette qualité, qui s'acquiert par une année de résidence et que les tribunaux ordinaires sont chargés de reconnaître et déclarer, est seule susceptible de donner lieu à quelques difficultés.

Nous ne croyons pas devoir nous arrêter aux plaintes que pourraient susciter les mesures d'administration ou de police qu'il appartient aux officiers municipaux de prendre pour régler l'usage de ces objets, le limiter aux besoins et empêcher qu'il ne devienne la matière de spéculations nuisibles au public. On sait que ce genre de réclamations ne saurait se produire que par la voie administrative ; le préfet et, après lui, le ministre de l'intérieur les appréciera.

500. — Les biens que les conseils municipaux ne jugent pas nécessaires à la dépaissance commune sont affermés. La loi suit à l'égard des communes la distinction que le droit civil admet entre les baux ordinaires et ceux à longues années. Les délibérations

des conseils municipaux à l'effet d'autoriser la mise en ferme ne sont exécutoires qu'en vertu d'une approbation du préfet pour les baux dont la durée devra excéder dix-huit ans ; pour ceux qui n'excèdent pas cette limite, elles sont exécutoires si le maire et le conseil municipal sont d'accord, après l'expiration du délai de trente jours accordé au préfet pour les annuler ; en cas de désaccord, une approbation expresse du préfet est nécessaire (Voy. L. 24 juill. 1867, art. 1er, n° 2 et art. 6) (1). Mais quelle que soit la durée du bail, l'acte passé par le maire, en exécution de la délibération homologuée, ne devient définitif que par l'approbation du préfet. (Voy. L. 18 juillet 1837 ; décret du 25 mars 1852, art. 1er et circulaire du ministre de l'intérieur du 3 août 1867.)

Le caractère de cet acte n'éprouve aucune modification de la condition à laquelle il est soumis sous

(1) La loi du 24 juillet 1867 statue ici en sens inverse de la décentralisation ; sous le régime précédent, en effet, le conseil municipal réglait définitivement les conditions des baux à ferme sans que l'opposition du maire pût soumettre la délibération à la nécessité de l'approbation préalable du préfet. En réalité, la liberté municipale est diminuée ; cependant le but assigné à la nouvelle législation est de l'étendre et de préparer les municipalités à la pratique du gouvernement d'elles-mêmes par elles-mêmes ; mais quand, en regard de concessions sans portée sérieuse, on trouve un luxe de précautions et de garanties trahissant une défiance visible, on ne se défend pas d'un doute pénible et l'on se demande si l'avantage problématique attaché à de pareilles concessions n'est pas bien plus que compensé par l'inconvénient certain de jeter le désordre dans une législation dont les maires et les conseils municipaux de trente-sept mille communes rurales doivent faire journellement l'application. (Voy. le rapport au Sénat de M. le président Bonjean.)

ce rapport ; elle n'a trait qu'à sa forme. La sanction préfectorale n'a pour effet que de rendre le contrat définitif et ne modifie en rien la nature des conventions qu'il renferme ; or, en affermant ses biens avec l'autorisation de son tuteur, une commune fait simplement un acte de propriétaire qui n'excède pas les limites de l'intérêt privé et dont l'application et, s'il y a lieu, l'interprétation sont du ressort des tribunaux civils, juges ordinaires des contrats privés. C'est là un principe depuis longtemps élémentaire. (Voy. ord. 16 mars 1837, commune de Bonneuil ; 20 juin 1837, ville de Paris ; décr. 20 juillet 1850, commune de Sanguinat ; arrêt du tribunal des conflits, 10 janvier 1851, Ucciani ; décr. 20 juin 1861, Morel ; 1er août 1867, Delaplane.)

501. — Sous l'ancienne législation, les droits à la jouissance des biens communs se réglaient d'après les principes et les idées sur lesquels reposait l'organisation sociale. Les usages variaient avec les provinces, quelquefois même avec les localités, mais partout la qualité de propriétaire était prise en considération. C'était l'élément féodal qui se retrouvait jusque dans la distribution des avantages particuliers aux membres de la plus petite communauté. Ce mode de répartition devait disparaître avec le système auquel il se rattachait. Les lois de 1793, afin de maintenir l'égalité la plus absolue entre tous les ayants droit, avaient établi le partage par tête d'habitant ; plus tard, on considéra que le mode le plus équitable, parce qu'il proportionne les distributions aux vrais besoins des familles sans favoriser exclusivement ou les plus gros propriétaires ou les prolétaires, était la

répartition par feu. Ce mode est, en effet, suivi aujourd'hui pour tous les biens communaux, lorsqu'il s'agit d'en régler la jouissance. (Voy. décret 20 juin 1806; avis du 20 juillet 1807, et décret du 6 juin 1811.) Mais il importe de remarquer que ni les lois de 1793, ni celles qui les ont suivies, n'ont fait une obligation d'abandonner les usages anciens pour adopter le nouveau mode qu'elles consacraient ; elles n'ont fait autre chose qu'attribuer aux communes une faculté. Un grand nombre en ont profité, mais beaucoup aussi ont continué de jouir de leurs biens selon leurs anciennes coutumes (1).

502. — Aux termes du décret du 9 brumaire an XIII, les usages pour lesquels les communautés n'avaient pas profité de la faculté consacrée par la loi du 10 juin 1793, et dont l'existence par conséquent remontait à une époque antérieure à cette loi, ne pouvaient être changés que par un décret impérial. La loi du 18 juillet 1837 écarta cette distinction ; d'après cette loi, on n'avait plus à considérer si le mode à changer était d'une origine antérieure ou

(1) On ne peut douter que le gouvernement n'ait eu la pensée d'établir un mode légal et uniforme de partage pour toute la France. Mais la force de l'habitude triompha de sa volonté. Les décrets et avis qui avaient proclamé le partage par feu comme le seul mode à suivre, sans égard pour les usages anciens, ne furent point exécutés dans beaucoup de localités. Cette lutte entre le système général et uniforme et les usages locaux dut attirer l'attention du législateur lorsqu'il s'agit de régler la répartition de l'affouage, le plus important sans contredit des produits communaux. L'art. 105 du code forestier y a mis fin par une sorte de transaction. Le partage par feu est la règle générale ; mais cette règle doit fléchir toutes les fois que l'usage est contraire.

postérieure à la loi du 10 juin 1793, mais elle exigeait à son tour l'intervention du chef de l'État pour le cas où la jouissance à changer avait été établie par un acte de l'autorité souveraine, un ancien édit ou une ordonnance royale. Enfin le décret sur la décentralisation, du 25 mars 1852, a fait disparaître cette exception. Aujourd'hui, il suffit de l'approbation du préfet pour les changements à apporter au mode de jouissance en matière de biens communaux, à quelque époque que remonte l'usage à modifier et quelle que soit la nature de l'acte qui l'a primitivement sanctionné.

Le préfet a trente jours pour annuler ; il est donc armé d'un véritable droit de contrôle sur la délibération du conseil municipal ; l'intention de la loi n'a pas été, cependant, d'en faire un arbitre souverain. L'initiative a été réservée au conseil municipal ; le préfet, maître de condamner les résolutions du conseil municipal, n'est pas le maître de substituer sa propre volonté à celle de ce conseil. Il excéderait ses pouvoirs si, non content de se refuser à accéder au vœu du conseil, il arrêtait lui-même le mode à suivre pour la jouissance des biens communs (Voy. décr. 1er fév. 1851, commune de Malay-le-Grand ; 18 avril 1861, commune de Kœur-la-Grande).

Il va d'ailleurs de soi que la délibération du conseil municipal ne statue qu'à un point de vue essentiellement général. La règle qu'il établit n'est destinée qu'à pourvoir à l'exercice des droits que chacun puise dans sa qualité de membre de la communauté. Elle reste étrangère à tous les droits qui pourraient résulter de titres particuliers et ne fait, par conséquent

nul obstacle à l'intervention, s'il en est besoin, du juge compétent pour reconnaître et proclamer ses droits (Voy. ord. 8 juillet 1847, Danglade, Noël et consorts; décr. 27 juin 1867, Griffond).

503. — Les sections de commune ont un droit exclusif à la jouissance en nature des biens qui leur appartiennent en propre; c'est la décision expresse de l'art. 6 de la loi du 18 juillet 1837; mais du droit exclusif des sections on a vainement essayé d'induire que leurs biens devaient continuer d'être exploités dans les mêmes conditions : cette immutabilité d'affectation serait souvent contraire aux intérêts des sections elles-mêmes et la jurisprudence reconnaît au conseil municipal, pour régler la jouissance des biens des sections, le même pouvoir que lorsqu'il s'agit des biens de la commune; il a notamment le droit de voter l'amodiation, alors même que les habitants de la section réclameraient pour eux-mêmes l'allotissement, moyennant redevance annuelle. Il a également la faculté de tirer un produit des biens de la section, comme nous allons voir qu'il le peut faire à l'égard de ceux de la commune, au moyen de l'établissement d'une taxe par chaque tête de bétail conduite au pâturage (Voy. décr. 24 janvier 1856, section de Saint-Louand; 10 février 1859, commune de Paisy-Cosdon; 28 janvier 1865, section de Dinay).

504. — Toutefois, si le conseil municipal peut changer ainsi la forme de la jouissance, il faut qu'il respecte le droit dans son principe, en réservant à la section tous les produits à tirer soit de l'amodiation, soit des taxes de pâturage. Ces produits ont pour destination naturelle la satisfaction des besoins de la

section ; lorsque ces besoins sont satisfaits, ils doivent être employés à contribuer au paiement des dépenses générales de la commune, pour une part proportionnelle au montant des quatre contributions directes payées par les habitants de la section, en déchargeant ces habitants, jusqu'à due concurrence, des contributions établies pour faire face aux dépenses communales, de manière que le prix du bail ou le montant de la taxe tourne au profit exclusif de la section (Voy. *ibid*). Le conseil municipal a, dans ce cas, lorsqu'il vote le budget, à distinguer, dans ses prévisions, l'intérêt sectionnaire de l'intérêt communal proprement dit.

505. — Le mode de jouissance étant constaté à titre d'usage ou déterminé ainsi qu'il vient d'être dit, on a à procéder aux opérations que comporte son application. La loi du 18 juillet 1837, art. 17, dispose à cet égard, que les conseils municipaux sont investis du droit de répartir les pâturages et fruits communaux et de régler les conditions à imposer aux parties prenantes.

Le conseil municipal confectionne, d'après les renseignements qui lui sont fournis par le maire, ou qui résultent des demandes et observations adressées par les intéressés, la liste des ayants droit à la jouissance commune. Le pouvoir du conseil va plus loin ; il est autorisé à imposer comme condition de la jouissance, une redevance ou cotisatiou à payer par chacun (1). Ce travail est affiché dans la commune, le

(1) L'article 12, section IV, titre Ier, de la loi des 28 septembre, 6 octobre 1791, qui permet à tout propriétaire ou fermier de re-

conseil municipal apprécie les réclamations qu'il soulève, sa délibération, alors définitive, est par l'intermédiaire du sous-préfet, transmise au préfet, et de même que celle relative à la détermination du mode de jouissance, elle devient exécutoire si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé que le sous-préfet a dû en donner au maire, le préfet ne l'a pas annulée. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 18.)

506. — Les plaintes et réclamations réglées par le conseil municipal, qu'il s'agisse de la détermination du mode de jouissance ou de la répartition des fruits communaux, peuvent être reproduites devant le préfet et, au besoin, portées jusqu'au ministre de l'intérieur, qui, à l'égard des communes, exerce, à un degré plus éminent, les mêmes pouvoirs que le préfet. Quels que soient ses motifs et son objet, la réclamation est examinée par le préfet et après lui par le ministre, mais les résolutions prises ont un caractère bien différent selon qu'elles s'appliquent à une question d'administration ou à une question juridique. Les préfets, aussi bien que le ministre, agissent comme administrateurs et non comme juges et ne prononcent d'une manière définitive que pour ce qui est du domaine de l'admi-

noncer au pâtre commun pour faire conduire ses troupeaux par un pâtre particulier, n'a trait qu'aux dépaissances sur les héritages soumis au parcours ou à la vaine pâture. A l'égard des propriétés communales livrées à la vive et grasse pâture, l'obligation imposée par le conseil municipal, de contribuer au paiement du salaire du pâtre commun, constitue pour chaque partie prenante une condition de jouissance à laquelle elle ne saurait se soustraire (Voy. décret 9 juin 1849, Lefèvre; 4 mars 1858, Forin et consorts).

nistration. La réclamation, à l'égard de ce qui appartient à la sphère juridique, de ce qui est de nature à constituer un litige, n'est destinée qu'à provoquer un avis ou une injonction à la commune de reconnaître le droit prétendu, afin d'éviter un procès ; la résolution dont elle fait le sujet n'a que le caractère d'un acte de tutelle et ne forme nul obstacle à l'action à intenter devant le juge compétent. Éclaircissons notre pensée par un exemple.

Un habitant se plaint de ce que le mode de jouissance consacré par le conseil municipal n'est pas conforme aux véritables intérêts de la généralité des habitants, sa réclamation ne soulève qu'une question du ressort de l'administrateur, et du moment qu'elle aura été examinée et appréciée par le préfet et, après lui, par le ministre, tout sera dit. (Voy. décr. 5 mai 1859, section de Massonnay ; 28 janvier 1865, section de Dinay.) Un autre prétend-il qu'on a méconnu un usage suivi de temps immémorial, et que la commune s'est méprise en le considérant comme n'existant plus, ou bien que c'est le contraire, et qu'on a appliqué un usage abandonné ou qui n'a jamais existé, au lieu de se conformer au mode de distribution voulu par la loi, on aura à examiner et à décider s'il existe un usage constant dans la commune et si cet usage a un caractère obligatoire; la question n'est plus une simple question d'administration ; l'habitant qui réclame s'arme d'un usage constituant pour lui un véritable titre ; la question est du ressort du juge, le préfet ou le ministre n'a d'autre mission, s'il intervient, que d'éclairer la commune et de lui donner l'avis de reconnaître ou de dénier le droit prétendu. (Voy. ord.

24 janvier 1835, Dutaillis.) La distinction sera plus frappante encore, si l'un des membres de la communauté se plaint, tout à la fois, de ce que la cotisation à payer pour le pâturage a été portée à un chiffre trop élevé, et de ce que, dans la répartition, il a été imposé pour une cotisation plus forte que celle supportée par les autres parties prenantes, et se trouve ainsi surtaxé, ou encore de ce que la taxe est destinée à l'acquit de la contribution foncière qui doit être supportée par tous les habitants indistinctement, en vertu de l'art. 2 de la loi du 26 germinal an XI. Le préfet ou le ministre prononcera péremptoirement et souverainement sur la critique dirigée contre l'établissement de la taxe (Voy. décr. 18 août 1849, habitants de Tanyot), tandis que sa décision sur la question de surtaxe n'aura d'autre effet que d'amener le conseil municipal à modifier son travail s'il déclare la réclamation bien fondée, ou, s'il la repousse, de réduire le plaignant à considérer la répartition comme définitivement arrêtée et à se retirer devant l'autorité juridique pour faire valoir ses droits méconnus. (Voy. décr. 9 août 1855, Queheille.)

507. — Les redevances ou cotisations sur la jouissance des fruits communaux, notamment les taxes de pâturage, sont régies par l'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837 qui porte que les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et des usages locaux, seront perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques. Le conseil de préfecture est, par suite, le juge de toute demande en décharge ou rédue-

tion de cote. (Voy. ord. 8 mars 1847, Goussolin ; décr. 21 déc. 1850, Ginestel et consorts.)

508. — Quant aux contestations que peut soulever la répartition, nous avons tracé les règles de compétence lorsque nous avons traité de l'*Affouage communal*. (Voy. *suprà*, chap. III, sect. Ire, art. 5, § 3.) Nous nous bornerons à rappeler ici, que si le débat porte sur l'existence ou l'interprétation de l'usage à appliquer, si c'est le mode de jouissance, la règle à suivre qui est en question, le litige est du ressort exclusif du conseil de préfecture ; mais qu'il n'appartient qu'aux tribunaux civils de connaître des questions d'aptitude personnelle, de décider jusqu'à quel point chacun de ceux qui prétendent participer à la jouissance des biens communaux satisfait individuellement aux conditions exigées par l'usage ou le réglement en vigueur, et, par exemple, aux conditions d'habitation ou de domicile dans la commune. (Voy. décr. 14 avril 1853, commune d'Uchizy ; 8 décembre 1853, commune de Selaincourt.)

509. — Le régime de la jouissance en nature a présenté longtemps des avantages incontestables ; dans beaucoup de communes où les familles pauvres trouvaient une ressource dans l'entretien assuré de quelques têtes de bétail, la mendicité était inconnue ; mais il faut avouer qu'au point de vue purement économique, ce régime constitue un mode déplorable d'administration, que la propriété communale rapporte peu et tend à rapporter de moins en moins, grâce à l'incurie avec laquelle elle est cultivée ou entretenue. Dès avant 1848, le gouvernement frappé

de l'infériorité du produit des biens communaux, a chargé les préfets d'insister auprès des conseils municipaux pour les engager à substituer à la compascuité le système de l'amodiation, afin d'appliquer à l'amélioration de ces grandes étendues de terrain l'activité de l'intérêt personnel ; un grand nombre de communes ont cédé à cette influence ; d'autres ont procédé, comme nous le dirons bientôt, à des partages de jouissance ; beaucoup aussi ont aliéné une partie de leurs communaux pour se procurer des chemins et des écoles ; néanmoins la quantité de terres restant dans l'indivision et livrées à un état qui n'est guère éloigné de l'inculture est encore considérable. Pour le diminuer de plus en plus, on a eu recours en 1860, à un remède singulièrement énergique ; l'art. 3 de la loi du 28 juillet 1860, sur les marais et les terres incultes des communes, introduit dans la législation le principe de l'intervention active de l'État dans l'administration des biens communaux, et de la coërcition contre les communes.

Aux termes de l'art. 1er « seront desséchés, assainis, « rendus propres à la culture ou plantés en bois, les « marais et les terres incultes appartenant aux com- « munes ou sections de communes, dont la mise en « valeur aura été reconnue utile. » L'initiative appartient au préfet ; il invite le conseil municipal à délibérer sur la partie des biens à laisser à l'état de jouissance commune, sur le mode de mise en valeur du surplus, enfin, sur la question de savoir si la commune entend pourvoir par elle-même à cette mise en valeur. S'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, une commission syndicale, nommée

conformément à l'art. 3 de la loi du 18 juillet 1837, est préalablement consultée. (Voy. art. 2.)

510. — Lorsqu'une commune est ainsi mise en demeure de pourvoir à l'assainissement ou à l'amélioration de ses biens et qu'elle déclare son intention de les vendre ou d'opérer entre tous les habitants chefs de ménage un partage par lots, à charge par les concessionnaires de payer à la caisse municipale une rente perpétuelle ou un capital déterminé, le but de la loi se trouve indirectement atteint ; les biens passent entre les mains d'acquéreurs intéressés à les rendre productifs (Voy. Bull. Min. Int. 1863, p. 376). En cas de refus ou d'abstention du conseil municipal, un décret impérial, rendu en conseil d'État, après avis du conseil général, déclare l'utilité des travaux et en règle l'exécution ; ce décret est précédé d'une enquête et d'une délibération du conseil municipal prise avec l'adjonction des plus imposés. Au lieu de prescrire l'exécution des travaux par l'État, le décret peut ordonner que les marais ou autres terrains communaux seront affermés pour une période de vingt-sept ans au plus, à la charge par l'adjudicataire d'en opérer la mise en valeur. (Voy. art. 3 et 7.) On a fait observer dans le rapport présenté au corps législatif que ce serait presque toujours à cette location temporaire et améliorante qu'aboutirait la coërcition. Pour le cas où les travaux seraient exécutés par l'État, il a été entendu qu'ils ne pourraient consister qu'en opérations préalables à la culture, ouvertures de routes, creusement de fossés, établissement de clôtures et que « jamais, sous aucun pré- « texte, une charrue marchant aux frais de l'Etat,

« n'ouvrirait un seul sillon sur les landes commu-
« nales. » Cette déclaration était nécessaire pour marquer la portée de l'intervention de l'État qui, tout en prêtant son concours à des intérêts d'un ordre presque privé, doit éviter de se substituer à eux et d'usurper leur fonction.

511. — Si les sommes nécessaires aux travaux ne sont pas fournies par les communes, elles sont avancées par l'État qui se rembourse de ses avances, en principal et intérêts, au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés, opérée par lots, s'il y a lieu. Les communes peuvent, de leur côté, s'exonérer de toute répétition de la part de l'État, en faisant l'abandon de la moitié des terrains mis en valeur. Cet abandon est fait, sous peine de déchéance, dans l'année qui suit l'achèvement des travaux et, en ce cas, l'État vend les terrains qui lui sont délaissés. (Voy. art. 5 et 6.) Une portion des biens improductifs entre ainsi dans le domaine de la propriété privée, et la commune, si elle est réduite à une surface moins étendue, trouve une compensation dans une jouissance plus profitable.

512. — Le décret qui déclare l'utilité publique procède d'une appréciation qui, par sa nature, comme par la disposition de la loi, est du ressort exclusif de l'autorité administrative ; nous n'avons donc à prévoir la possibilité d'un recours qu'au cas de violation des formes et, par exemple, d'omission de l'enquête ; mais nous répétons ici ce que nous avons eu si souvent déjà l'occasion d'énoncer, dans des cas analogues, à savoir que l'acte du pouvoir administratif laisse intacts tous les droits privés auxquels des tiers pour-

raient prétendre sur les terres à mettre en valeur, et que ces droits continuent d'être placés sous la sauvegarde des tribunaux de l'ordre judiciaire. Entre l'État qui fait l'avance des dépenses occasionnées par les travaux et la commune, les contestations sont au contraire du ressort de l'autorité administrative; le décret du 6 février 1861, rendu pour l'exécution de la loi du 28 juillet 1860, désigne expressément le conseil de préfecture pour en connaître, et l'appel au conseil d'État est de droit. (Voy. décr. 29 août 1865, comm. de Vie.)

§ 5. — *Du partage des biens communaux.*

513. — De l'introduction dans le droit nouveau du principe de la divisibilité des biens communaux. — Objet de la loi du 9 ventôse an XII.
514. — Les partages des biens indivis possédés par plusieurs communes doivent désormais se faire proportionnellement au nombre des *feux*.
515. — Interdiction des partages à titre gratuit. — Partages à titre onéreux.
516. — Formalités de ces partages. — Recours.
517. — Le conseil de préfecture prononce sur l'existence ou la validité des partages anciens.
518. — Sa juridiction en cette matière, ne comporte pas la plénitude du pouvoir judiciaire. — Conséquence de ce principe relativement au droit de recours.
519. — Restitution des communes contre les usurpations commises à leur préjudice.
520. — Compétence des conseils de préfecture.

513. — Le principe de l'indivisibilité des biens communaux a suivi le sort du principe de l'inaliénabilité. D'abord accepté et maintenu dans sa rigueur

absolue, il eut à subir, vers les derniers temps de l'ancienne monarchie, les tempéraments exigés par les besoins de l'agriculture et de l'industrie. On autorisa dans certaines localités la distribution de quelques biens communaux, mais ces autorisations n'intervinrent jamais qu'à titre d'exceptions, et en vertu d'actes souverains. Il était réservé à la révolution de 1789 de comprendre les avantages que pouvait avoir la division des propriétés. Dans son ardeur à détruire les existences locales pour arriver à la centralisation administrative, animée d'ailleurs de l'espoir de rattacher les citoyens aux institutions nouvelles par les liens si puissants de la propriété, l'assemblée législative décréta, le 14 août 1792, que tous les terrains communaux, autres que les bois, seraient partagés entre les citoyens de chaque commune ; et, le 10 juin 1793, intervint la loi destinée à régler l'exécution de cette mesure. En même temps qu'elle déclare que le partage des biens communaux sera facultatif, elle dispose, dans une pensée essentiellement démocratique, que les partages ne se feront que par tête d'habitant et abroge tout acte ou usage qui prescrirait un autre mode. On sait que les désordres qui signalèrent l'application de cette loi furent si grands que trois ans s'étaient à peine écoulés que la loi du 21 prairial an IV en suspendit l'exécution.

La loi du 9 ventôse an XII, dont les dispositions ont été déclarées applicables aux détenteurs de biens partagés avant 1793 et même à ceux occupés sans qu'il soit justifié d'un partage (Voy. le décr. du 4e jour complémentaire an XIII, et l'avis du 17 juillet

1808), eut pour objet de régulariser les faits accomplis. Elle maintient dans la propriété et jouissance définitives de la portion qui leur est échue ceux qui détiennent en vertu d'un partage. Quant aux possesseurs qui se trouvaient dans l'impossibilité de justifier d'un titre écrit, elle consacra à leur profit un droit de possession provisoire et les admit à devenir propriétaires incommutables en remplissant certaines conditions. (Voy. décr. 7 mai 1867, Richer.) La disposition la plus importante est celle exprimée dans l'art. 6, qui trace les règles de compétence. Nous exposerons bientôt ces règles avec quelque développement, remarquons seulement, dès à présent, qu'on se proposait le but, fort sage assurément, de rendre la sécurité aux détenteurs de biens communaux en faisant cesser le discrédit qui frappait ces propriétés, et que, par conséquent, la loi est empreinte d'un caractère éminemment politique.

Pour les biens privés, nul ne peut être contraint de demeurer dans l'indivision. En matière de biens communaux, il n'en est plus de même, et c'est vainement que les diverses communes propriétaires par indivis d'un terrain communal tenteraient de se prévaloir sans l'adhésion de l'administration supérieure de la disposition de l'art. 815 du Code civil. Les communes sont, quant au partage, comme pour les aliénations, acquisitions, échanges, et, en un mot, pour l'exercice de tous leurs droits de propriété, sous la surveillance et l'autorité du préfet à qui il est réservé, sauf recours au ministre, d'apprécier l'opportunité du partage. (Voy. décr. 26 février 1863, comm. de Bescat.) Ce principe est fondamental pour

les tribunaux saisis des questions de propriété. Ces questions jugées, leur juridiction est épuisée ; la délimitation et le bornage (Voy. décr. 8 juin 1850, maire de Mazan), la division et le partage (Voy. arrêt du tribunal des conflits, 2 mai 1850, commune d'Échillais) doivent faire l'objet d'une demande toute spéciale, qui se porte devant le préfet et, après lui, s'il y a lieu, devant le ministre de l'intérieur. Toutefois, il ne faut pas que dans l'accomplissement de la mission qui lui est confiée de faire procéder aux opérations matérielles du partage, le préfet puisse porter préjudice aux droits de propriété et c'est ce qui arriverait si, après l'expertise tendant à la composition des lots (Voy. L. 10 juin 1793, section 4, art. 3 et 4), il prétendait imposer à l'une des communes copartageantes, un lot qu'elle regarderait comme inférieur à la valeur de ses droits dans la propriété indivise. Le préfet, en ce cas, aurait à surseoir jusqu'à ce que la réclamation de la commune eut été appréciée par les tribunaux. (Voy. décr. 10 sept. 1864, comm. de Bescat ; 29 août 1865, comm. d'Arudy.)

514. — Ainsi que nous l'avons fait observer en traitant de la distribution des fruits et produits des biens communaux, la base du partage a subi les mêmes variations que le principe du gouvernement. La loi de 1793 avait décrété, au nom de la démocratie, le partage par tête ; sous l'influence de la réaction qui l'avait amené, le gouvernement impérial créa un système en harmonie avec les idées qui présidaient à son administration. Il fut décidé par deux avis du conseil d'État des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808, que les partages se feraient par *feu*, c'est-à-dire par chef de

famille ou de maison ayant domicile dans la commune. Il n'est permis de déroger à cette règle que s'il est produit par l'une des communes copartageantes des titres lui attribuant une part déterminée dans la propriété des biens indivis. (Voy. arrêt du 21 janv. 1852.)

Le partage est voté par le conseil municipal et autorisé par le préfet aux termes de l'art. 1er du décret du 25 mars 1852. (Voy. *suprà*, titre Ier, chap. III, n° 310, p. 263.)

Les revenus provenant de l'aliénation d'un bien indivis entre plusieurs communes doivent être partagés dans la forme prescrite pour le partage des biens communaux, c'est-à-dire proportionnellement au nombre des feux de chaque commune copartageante. (Voy. décr. 5 déc. 1866, comm. de Louvigny.)

515. — Dans le sein de la commune, il ne peut plus y avoir lieu à partage des biens communaux, depuis la loi du 20 prairial an IV. Le conseil d'État l'a établi dans un avis du comité de l'intérieur du 16 mars 1838, rapporté par M. Aucoc (*Traité des sections de commune*, 2e édition, p. 451), et dont la jurisprudence de la section du contentieux a accepté les principes. (Voy. ord. 26 avril 1844, commune de Cheminot.) Mais, en reconnaissant l'illégalité des partages à titre purement gratuit, le conseil d'État avait indiqué la possibilité de sortir d'indivision au moyen de partages donnant lieu au paiement d'un capital ou d'une rente par les parties prenantes. L'avis du 16 mars 1838 s'exprimait, à cet égard, dans les termes suivants :

« Considérant que les propositions des conseils « municipaux des communes de la Hoguette, de « Vignats et de Lauraguel ne sont pas susceptibles « d'être autorisées sous forme de partage;

« Mais en même temps, considérant que l'intention « évidente de ces conseils municipaux a été d'aliéner « à toujours la propriété des terrains communaux « dont il s'agit, moyennant un prix basé sur une « estimation régulière desdits terrains et au profit « d'acquéreurs entre les mains desquels cette pro- « priété deviendrait à l'instant même, aliénable et « disponible ;

« Considérant que, dès lors, les dispositions déli- « bérées par les conseils municipaux de la Hoguette, « de Vignats et de Lauraguel *présentent tous les carac- « tères de véritables ventes* et paraissent susceptibles « d'être autorisées sous cette forme, si d'ailleurs, « elles offrent à ces communes des avantages qui « puissent justifier une dispense de la formalité des « enchères... »

La règle ainsi établie a été suivie depuis et il a été admis que les communes pouvaient adopter valablement ce mode de procéder participant du partage et de la vente et qui consiste à attribuer en toute propriété à chacun des chefs de famille habitant la commune, un lot de biens communaux, moyennant un prix d'estimation.

516. — Les formalités à remplir pour parvenir à un partage de cette nature ont paru devoir être celles qui ont été prescrites par la circulaire du 5 mai 1852 pour les partages de biens entre communes. (Voy. t. Ier, p. 263, n° 310, et décr. 4 mars 1865, commune d'Alligny.) Lors donc qu'il aura été procédé à une expertise régulière et à une enquête; que le conseil municipal aura délibéré sur le résultat de l'enquête et que l'avis du sous-préfet aura été donné en forme

d'arrêté, l'aliénation ou plutôt l'arrêté préfectoral qui l'aura autorisée ne sera susceptible d'aucun recours contentieux ; les intéressés pourront tout au plus soumettre au ministre de l'intérieur la question de convenance ou d'opportunité, pourvu, d'ailleurs, que le prix stipulé ait été sérieux et que l'opération ne déguise pas un partage gratuit. (Voy. décr. 4 mars 1865, comm. d'Alligny.)

517. — La loi du 20 prairial an IV, malgré l'interdiction qu'elle prononçait, n'avait pas arrêté les partages; lorsqu'il s'est agi de faire retour à l'ordre et de régulariser les faits accomplis en exécution des lois qui avaient décrété le partage des biens communaux, on a pris grand soin d'établir une distinction entre les occupations justifiées par un partage, et celles qui constituaient de véritables usurpations.

Le conseil de préfecture est, aux termes de l'art. 6 de la loi du 9 ventôse an XII, seul appelé à connaître des contestations en matière de partage, entre les communes qui nient l'existence ou la validité du partage et les détenteurs de biens d'origine communale. C'est là une attribution exceptionnelle qu'il faut restreindre dans ses plus étroites limites ; or, elle n'embrasse que les questions qui se rapportent à la preuve ou à l'appréciation de l'acte de partage ; on aura donc à considérer les moyens invoqués de part et d'autre plutôt que l'objet de la demande, que le but direct et principal du procès. Une commune a-t-elle à former une demande en revendication contre des copartageants, en se fondant sur un défaut de partage régulier, elle les actionnera devant le conseil de préfecture ; mais les défendeurs pourront fort bien renoncer à se

prévaloir d'un partage et contester l'origine communale de leur propriété, ou s'armer de titres privés, opposer la prescription, ou bien même invoquer, tout à la fois, et le partage et des moyens du droit commun. Dans le premier cas, le conseil de préfecture se déclarera incompétent ; dans le second, il prononcera un sursis à statuer sur la question de partage et impartira un délai pour soumettre aux juges civils les moyens tirés du droit commun. (Voy. décr. 10 janv. 1856, Anglade ; 9 août 1865, comm. de Saint-Firmin.)

518. — Il semble que l'attribution faite aux conseils de préfecture garantissait suffisamment qu'il serait tenu un juste compte, dans la décision des procès entre les communes et les détenteurs de leurs biens, des exigences de l'utilité générale ; toutefois, le maintien et l'annulation des partages touchent à des intérêts si nombreux qu'il a paru sage de subordonner à la confirmation du gouvernement l'exécution des jugements qui prononcent l'un ou l'autre. « Toutes les fois que les conseils de préfecture, porte « le décret du 4e jour complémentaire an XIII, par « suite de l'attribution qui leur est faite dans l'art. 6 « de la loi du 9 ventôse an XII, connaîtront de con- « testations en matière de partages de biens com- « munaux, soit antérieurs, soit postérieurs à la date « de cette loi, et auront à prononcer sur le maintien « ou l'annulation desdits partages, les jugements « rendus par eux ne pourront être mis à exécution « qu'après avoir été soumis à notre conseil d'Etat, « pour être confirmés, s'il y a lieu, par un décret « émané de nous, sur le rapport de notre ministre de « l'intérieur. »

Nous avons là l'exemple d'un pouvoir de juridiction exceptionnel en raison non-seulement des objets qu'il embrasse, mais aussi des éléments qui le constituent. La juridiction du conseil de préfecture en matière de partages, n'existe qu'au préjudice de la juridiction civile dont la loi a restreint le domaine par une disposition expresse; d'un autre côté, les arrêtés qui emportent le maintien ou l'annulation d'un partage, les seuls auxquels le décret du 4e complémentaire an XIII puisse s'appliquer, n'ont pas la force exécutoire qui forme l'un des caractères essentiels des actes de juridiction ; il est vrai de dire, dans ce cas, que le conseil de préfecture n'a pas la plénitude du pouvoir judiciaire. La conséquence en est, en ce qui regarde la faculté du recours, que ses arrêtés ne sont considérés que comme de simples avis et que les réclamations ne peuvent être portées, tant que la confirmation n'a pas eu lieu, que devant l'autorité supérieure chargée de la donner. La loi ne dit rien, sous ce rapport, de l'acte qui intervient à cet effet. Mais la règle générale d'après laquelle la voie du recours est interdite contre les décrets contradictoirement rendus (Voy. *suprà*, t. I, n° 109), trouve ici une application d'autant moins contestable que le décret de l'an XIII s'est évidemment proposé de placer le maintien du partage dans le domaine souverain du gouvernement.

Lorsqu'il s'agit, non plus d'actes intéressant, d'une part, la généralité des habitants et de l'autre, l'administration municipale, mais de difficultés entre deux habitants ou entre habitants et l'administration municipale, sur un droit individuel puisé dans un régle-

ment de partage dont le Conseil est appelé à fixer le sens et faire l'application, l'arrêté de ce conseil reprend son caractère ordinaire et comporte le recours de droit au conseil d'Etat par la voie contentieuse.

519. — La restitution des communes contre les usurpations dont elles avaient été victimes a fait l'objet de plusieurs mesures successives. La loi de ventôse avait admis à devenir propriétaires incommutables, à certaines conditions, les détenteurs qui, dans l'impossibilité de justifier d'un titre écrit, se trouvaient avoir fait des défrichements, des plantations, élevé des clôtures ou effectué des constructions. Elle statuait, en même temps, que tous les biens occupés sans acte de partage, qui ne seraient pas dans l'un de ces cas, ou pour lesquels les conditions prescrites ne seraient pas remplies, rentreraient entre les mains des communautés. Les autorités communales et préfectorales étaient invitées à faire et ordonner toutes les diligences nécessaires à cet effet, et les conseils de préfecture devaient statuer sur les contestations. (Voy. art. 2, 5 et 6.) Quelque pressante que fût l'injonction adressée aux autorités, les obstacles que suscitait partout l'intérêt des détenteurs ralentit leur zèle à ce point que les poursuites furent très-peu nombreuses. Une ordonnance du 23 juin 1819 a été rendue pour remédier au mal. Elle enjoint aux administrations locales de rechercher sans délai tous les biens d'origine communale, actuellement en jouissance privée, dont l'occupation ne résulte d'aucun acte de concession ou de partage écrit ou *verbal*. On voit se manifester dans la disposition qui assure leurs effets aux partages verbaux, le désir de mainte-

nir des possessions déjà anciennes, en admettant facilement la preuve de partages consommés. Le même désir se révèle dans les dispositions suivantes. Elles invitent les détenteurs à faire, dans le délai de trois mois, la déclaration des biens dont ils jouissent sans droit ni autorisation, et les maintiennent en possession définitive des biens déclarés, à la charge de se soumettre par écrit à payer les quatre cinquièmes de leur valeur, déduction faite de la plus-value résultant des améliorations. (Voy. art. 1, 2 et 3.)

520. — La compétence créée par la loi du 9 ventôse an XII était de nouveau consacrée. Les conseils de préfecture se trouvaient constitués juges du fait et de l'étendue de l'usurpation, et devaient, sur la poursuite du maire, ordonner la restitution des terrains usurpés et des fruits exigibles; mais cette attribution a paru ne pouvoir résulter d'une simple ordonnance et le conseil d'Etat refuse d'appliquer l'ordonnance de 1819 dans la disposition qui déroge à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire. La décision suivante est la dernière qui soit intervenue sur la question : « Considérant qu'aux termes de l'avis du « Conseil d'Etat approuvé par l'Empereur le 8 juin « 1809, les conseils de préfecture ne sont compétents « pour prononcer sur le fait et l'étendue de l'usur- « pation des biens communaux, que lorsque l'usur- « pation a été commise dans la période comprise en- « tre la loi du 10 juin 1793 et celle du 9 ventôse « an XII et *qu'aucune disposition de loi n'attribue aux « conseils de préfecture le pouvoir de statuer sur les usur- « pations postérieures à cette époque* ; — considérant que « devant le conseil de préfecture, la section de Che-

« vannes n'a pas établi et qu'elle n'établit pas devant « nous, que les usurpations imputées au requérant « auraient été commises pendant la période précitée; « que le requérant conteste les droits de propriété « que ladite section prétend avoir sur les terrains liti- « gieux et soutient qu'il en est légitime propriétaire, « soit en vertu de titres, soit en vertu de la prescrip- « tion ; que, dans ces circonstances, la demande en « réintégration formée par la commune ne pourrait « être portée devant le conseil de préfecture et que « ce conseil, en statuant sur cette demande, a excédé « les limites de sa compétence. » (Voy. décr. 7 août 1863, Aumerle.) Toute contestation sur le fait ou l'étendue d'une usurpation postérieure au 9 ventôse an XII tombe donc sous l'application des règles du droit commun et doit être portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Art. 4. — Dettes des communes.

521. — Origine des dettes des communes. — Constatation et fixation de la créance.
522. — Les tribunaux civils prononcent sur l'exception comme sur la demande principale.
523. — Renvoi pour l'exposé des règles de procédure.
524. — De l'exécution du titre, du paiement.
525. — L'autorité administrative détermine le mode de paiement.
526. — Refus d'ordonner le paiement fondé sur ce que le titre n'est point valable ou exécutoire.
527. — Refus d'ordonner le paiement fondé sur ce que la dette de la commune serait à la charge de l'Etat, en vertu du décret du 24 août 1795.

521. — Les communes, considérées comme personnes civiles ayant capacité de contracter et de s'obliger, sont nécessairement sujettes à avoir des créanciers ; quels seront les moyens de les amener à payer leurs dettes ?

La constatation et la fixation de la quotité de la créance, voilà le but à atteindre d'abord ; à quel tribunal s'adressera-t-on si la commune dénie l'existence ou le chiffre de la dette ?

On a déjà vu que les engagements des communes se réglaient, dans leurs effets et leur exécution, par les principes du droit commun et tombaient dans le domaine du juge civil ; c'est donc au juge civil et seulement à lui qu'on devra recourir pour faire reconnaître et déclarer la dette. Cette doctrine a pu souffrir quelque discussion et comporter quelque obscurité dans les premiers temps, mais cela tenait à une double erreur. Elle consistait 1° à croire que les formes dans lesquelles l'administration contractait, emportaient pour les actes le caractère administratif et, par suite, la juridiction du contentieux ; 2° à supposer que l'emploi des mêmes formes, lorsqu'elles étaient usitées par les communes, devaient entraîner la même conséquence. On confondait ainsi ce qui regarde la forme avec ce qui tient à l'essence des conventions. La jurisprudence a fait sur ce point retour aux vrais principes et les doutes se sont dissipés. On ne conteste plus que, dans quelque forme qu'elle se soit obligée, la commune ne doive être actionnée devant les tribunaux civils.

522. — Le plus ordinairement, le débat portera sur

l'existence même de la dette, on aura à apprécier les moyens de preuve invoqués de part et d'autre. D'autres fois, la commune se contentera de soutenir que la dette ne saurait être mise à sa charge, que le maire s'est obligé en son nom personnel, ou qu'il s'agit d'une convention privée entre les habitants, sans que la compétence soit différente. La règle qui veut que l'exception suive le sort de la demande principale ne cessera d'être applicable que s'il s'agit d'apprécier ou d'interpréter un acte expressément réservé à la juridiction administrative, par exemple, un acte d'adjudication nationale.

L'auteur des *Questions de droit administratif* enseigne, contrairement à ces principes, que si un maire, actionné devant les tribunaux pour une obligation personnelle, soutient qu'il n'a agi et contracté qu'en qualité de maire au nom et dans l'intérêt de la commune, les tribunaux doivent surseoir et renvoyer devant l'autorité administrative pour y être spécialement statué sur cette question ; il cite comme l'ayant décidé ainsi, deux ordonnances des 11 décembre 1816 et 30 juillet 1817. (Voy. v° *Communes*, t. I, p. 420.) Nous ne saurions partager cette opinion. Que le maire se soit engagé personnellement ou qu'il n'ait agi que pour la commune, le procès doit toujours être jugé par les tribunaux, pourquoi donc les dessaisir de la question de savoir en quelle qualité le débiteur s'est obligé ? Qu'on ait pensé qu'il en devait être ainsi, lorsqu'on décidait que les obligations contractées au nom des communes appartenaient au contentieux administratif, on le comprend. Mais aujourd'hui que tribunaux sont chargés d'apprécier et de faire exé-

cuter ces obligations, sur quoi se fonderait-on pour détacher de leur domaine l'une des difficultés que peut présenter leur appréciation ? Les deux ordonnances de 1816 et 1817, intervenues l'une et l'autre sur conflit, sont absolument étrangères à la question. Dans les deux cas, un maire était poursuivi pour une dette personnelle. Il disait pour sa défense qu'il l'avait contractée au nom de la commune, et le conflit n'a été élevé que pour faire respecter les droits de la juridiction administrative qu'on croyait devoir étendre aux contestations en matière de dettes communales. Ce n'était pas l'examen de l'exception, c'était le fond qu'on évoquait.

523. — Ce n'est point ici le lieu de s'occuper de la manière de saisir les tribunaux et de poursuivre devant eux le débat. On rentre sous ce rapport, dans les règles relatives à l'exercice des actions contre les communes, elles feront le sujet d'une étude particulière.

524. — La dette volontairement reconnue ou judiciairement constatée, on a à poursuivre l'exécution du titre, on a, en un mot, à se faire payer. Un avis du conseil d'État du 12 août 1807 établit de la manière la plus claire, que dans l'exercice des droits des créanciers des communes, il faut distinguer la faculté qu'ils ont d'obtenir contre elles une condamnation en justice, et les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exécution ; voici cet avis :

« Considérant... que, pour l'obtention du titre, il « est hors de doute que tout créancier d'une com- « mune peut s'adresser aux tribunaux dans les cas « qui ne sont pas spécialement attribués à l'admi-

« nistration ; mais que, pour obtenir un paiement « forcé, le créancier d'une commune ne peut jamais « s'adresser qu'à l'administration ; que cette distinc- « tion, constamment suivie par le conseil d'État, est « fondée sur ce que, d'une part, les communes ne « peuvent faire aucune dépense, sans y être auto- « risées par l'administration; que de l'autre, les com- « munes n'ont que la disposition des fonds qui leur « sont attribués par leur budget, et qui tous ont une « destination dont l'ordre ne peut être interverti ;

« Considérant, en outre, que d'après l'arrêté du « gouvernement du 19 ventôse an X, qui a constitué « la caisse d'amortissement dépositaire des fonds « appartenant aux communes, elle ne peut les mettre « à leur disposition sans une décision du ministre « de l'intérieur ;

« Que cette précaution a pour but de prévenir tout « abus dans l'emploi des fonds et d'en régler la dis- « position de la manière la plus avantageuse aux « communes ;

« Considérant enfin que la caisse d'amortissement « doit être regardée, non comme débitrice des com- « munes, mais seulement comme dépositaire de « leurs fonds et comme leur caisse particulière, des- « tinée à conserver une partie désignée de leur « actif ;

« Est d'avis que la caisse d'amortissement ne doit « point recevoir des oppositions de la part des par- « ticuliers sur les fonds appartenant aux communes, « sauf aux créanciers à se pourvoir auprès de l'ad- « ministration pour obtenir, s'il y a lieu, la décision « exigée par l'arrêté du 19 ventôse an X. »

Cet avis, en même temps qu'il présente un exposé fort exact des règles de la comptabilité communale et en déduit les raisons décisives qui ne permettent point d'user contre les communes des moyens de contrainte autorisés contre les simples particuliers, renferme l'indication de la voie à suivre pour en obtenir paiement.

525. — Le créancier adressé sa demande au préfet, avec les titres à l'appui, et si ces titres sont reconnus valables et exécutoires contre la commune, le préfet dresse un projet de liquidation, qui doit être homologué par un décret impérial, dans le cas où le mode d'acquittement proposé est de nature à entraîner une imposition extraordinaire. Ce mode d'acquittement est déterminé d'après une appréciation des ressources et des besoins de la commune du ressort exclusif de l'administration. (Voy. ord. 2 février 1825, Heidsieck; 11 janvier 1829, commune de Cassis.) Ainsi, il ne reste plus au créancier qu'à attendre que le budget communal soit dressé, à moins qu'il ne soit en position de faire ouvrir un crédit supplémentaire pour obtenir l'allocation du montant de sa dette, conformément aux règles qui seront exposées dans l'article suivant.

526. — Lorsque le préfet, au lieu de se borner à pourvoir au paiement de la créance, refuse de procéder aux mesures d'exécution, ou par le motif que les titres, considérés en eux-mêmes, ne sont pas valables et exécutoires, ou parce que la dette, bien que certaine, n'est point à la charge de la commune, les choses se passent autrement. Dans le premier cas, si l'appréciation est vraie, si les titres sont irré-

guliers ou insuffisants, il n'y a d'autre parti à prendre que de se retirer devant les tribunaux pour obtenir un titre. Que si le préfet a méconnu la force et la valeur d'un acte régulièrement émané d'une autorité compétente, on déférera son arrêté au ministre qui l'annulera. On aura même, le plus ordinairement, la faculté de le soumettre immédiatement au conseil d'État comme entaché d'un excès de pouvoir. Ce n'est plus une simple mesure d'administration, c'est une décision sur une réclamation formée en vertu de droits privés, c'est un acte de juridiction.

527. — Avant de dire ce qui adviendra dans le second cas, il convient de se livrer à quelques développements pour montrer comment il pourra se réaliser.

La Convention, en s'emparant de tout l'actif des communes pour l'affecter aux nécessités d'une guerre que la France avait à soutenir contre l'Europe entière, au moment même où elle était déchirée par les plus effroyables discordes, crut devoir, par une compensation de toute équité, mettre leur passif à la charge de l'État. Le décret du 24 août 1795 porte : « Toutes « les dettes des communes, des départements ou des « districts, contractées en vertu d'une délibération « légalement autorisée, ou dont le fonds en provenant « aura été employé pour l'établissement de la liberté, « jusques et compris le 10 août 1793, sont déclarées « *dettes nationales*. Sont exceptées les dettes qui auront « été contractées pour fournir à des dépenses qui « ont eu pour but de marcher contre Paris ou contre « la Convention. Sont également exceptées les dettes « des communes, des départements ou des districts

« contractées vis-à-vis du trésor national pour dé-
« penses locales, ordinaires, administratives ou
« municipales, ou pour lesquelles il a été déjà ou
« doit être réparti des impôts en sous additionnels.»
(Voy. art. 82, 83 et 84.) Les articles suivants disposent que les créanciers des communes devront remettre leurs titres pour qu'il soit procédé à la liquidation dans les formes usitées pour les autres créances de l'État.

Il suit de ces dispositions qu'il faut se reporter à l'époque de leur origine pour distinguer les dettes contractées par les communes dont le paiement ne doit point être effectué par elles. D'un autre côté, cette question demeure réservée dans le jugement de condamnation rendu contre la commune, parce qu'il a été interdit aux juges civils de connaître de l'exécution d'une loi dont le caractère essentiellement fiscal repoussait leur intervention. Le préfet est donc amené, avant de pourvoir à l'exécution d'un titre contre une commune, à examiner si la dette ne doit pas être rangée au nombre de celles déclarées dettes nationales. Sa décision, sur ce point, n'impliquera pas un excès de pouvoir, car il aura prononcé en vertu d'une attribution spéciale ; mais, la question étant toute juridique, le recours au conseil d'Etat viendra après l'appel au ministre des finances. (Voy. ord. 17 janvier 1833, commune de Sassenage ; 19 octobre 1837, marquis de Forbin; décr. 10 janvier 1856, de Faviers). Il n'est pas sans exemple que le conseil d'Etat ait statué sans attendre la décision du ministre ; mais il n'a agi ainsi que lorsqu'il se trouvait saisi par suite du recours dirigé, pour cause

d'incompétence, contre l'arrêté d'un conseil de préfecture qui s'était permis de prononcer sur la nationalité d'une dette ; il y a eu de sa part comme une sorte d'évocation. (Voy. ord. 22 février 1837, commune de Templeuve.)

Art. 5. — Comptabilité communale.

528. — Budget communal.
529. — Dépenses.
530. — Commissariats de police. — Evaluation de la population pour la fixation du nombre et du traitement des commissaires de police.
531. — Des engagements pris par les communes de contribuer aux frais des commissariats de police.
532. — Indemnité de logement due aux curés. — Dans quels cas elle est à la charge de la commune.
533. — Dépenses des enfants trouvés. — Détermination de la part à supporter par la commune.
534. — Acquittement des dettes exigibles. — Du droit pour le préfet d'inscrire d'office l'allocation nécessaire pour le remboursement.
535 — Suite. — Formes à suivre.
536. — Recettes ordinaires.
537. — Recettes extraordinaires.
538. — Réglement définitif du budget.— De la faculté de recours
539. — Crédits supplémentaires.
540. — Mandats de paiement.
541. — Confection des états pour les recettes.
542. — De l'immixtion dans le maniement des deniers.
543. — Le percepteur remplit, en général, les fonctions de receveur municipal.
544. — Compétence pour les difficultés relatives à la comptabilité communale.
545. — L'Etat a-t-il à répondre de la gestion du percepteur vis-à-vis de la commune pour laquelle il remplit les fonctions de receveur municipal.
546. — Responsabilité des receveurs des finances.

528. — Le conseil municipal vote, sur la proposition du maire, dans sa session ordinaire du 1er au 15 mai, un état des dépenses et des recettes de la commune pour l'année qui doit commencer au 1er janvier suivant. Cet état, dans lequel le passif est arrêté et l'actif seulement indiqué, se divise en chapitres et articles, conformément aux modèles préparés pour toute la France par les soins du ministre de l'intérieur, et représente exactement le budget dressé pour l'État lui-même et prend le nom de budget communal.

529. — La classification des dépenses et des recettes pour la confection du budget a été établie par le législateur lui-même dans la loi du 18 juillet 1837.

« Les dépenses des communes, est-il dit dans « l'art. 30, sont obligatoires ou facultatives.

« Sont obligatoires les dépenses suivantes : 1° l'en- « tretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville, ou du local « affecté à la mairie ; 2° les frais de bureau et d'im- « pression pour le service de la commune ; 3° l'abon- « nement au *Bulletin des lois* ; 4° les frais de recense- « ment de la population ; 5° les frais des registres de « l'état civil, et la portion des tables décennales à la « charge des communes ; 6° le traitement du rece- « veur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et « les frais de perception ; 7° le traitement des gardes « des bois de la commune et des gardes champêtres ; « 8° le traitement et les frais de bureau des commis- « saires de police, tels qu'ils sont déterminés par les « lois ; 9° les pensions des employés municipaux et « des commissaires de police, régulièrement liqui- « dées et approuvées ; 10° les frais de loyer et de

« réparation du local de la justice de paix, ainsi « que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, « dans les communes chefs-lieux de canton ; 11° les « dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont « déterminées par les lois ; 12° les dépenses rela- « tives à l'instruction publique, conformément aux « lois ; 13° l'indemnité de logement aux curés et « desservants et autres ministres des cultes salariés « par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté « à leur logement ; 14° les secours aux fabriques « des églises et autres administrations préposées « aux cultes dont les ministres sont salariés par « l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, « justifiée par leurs comptes et budgets ; 15° le con- « tingent assigné à la commune, conformément aux « lois, dans la dépense des enfants trouvés et aban- « donnés ; 16° les grosses réparations aux édifices « communaux, sauf l'exécution des lois spéciales « concernant les bâtiments militaires et les édifices « consacrés au culte ; 17° la clôture des cimetières, « leur entretien et leur translation dans les cas dé- « terminés par les lois et réglements d'administration « publique ; 18° les frais des plans d'alignements ; « 19° les frais et dépenses des conseils de prud'hom- « mes, pour les communes où ils siégent ; les menus « frais des chambres consultatives des arts et manu- « factures, pour les communes où elles existent ; « 20° les contributions et prélèvements établis par « les lois sur les biens et revenus communaux ; « 21° l'acquittement des dettes exigibles ; et généra-

« lement toutes les autres dépenses mises à la charge « des communes par une disposition des lois (1).

« Toutes dépenses autres que les précédentes sont « facultatives. »

Les dépenses obligatoires sont celles que l'administration supérieure peut inscrire d'office au budget, sur le refus du conseil municipal de les voter. Les dépenses facultatives dépendent entièrement de la volonté de la commune. L'administration est sans droit et sans moyen de la contraindre à les effectuer, du moment qu'elles n'ont pas été votées par le conseil municipal. La loi a pris le parti d'énumérer les premières, qui font exception au principe fondamental de l'organisation communale ; revenons sur ceux

(1) Les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi autre que celle du 18 juillet 1837 sont les suivantes : 1° dépenses relatives aux chemins vicinaux (L. 21 mai 1836) ; 2° frais de casernement (L. 15 mai 1818) ; 3° secours et pensions accordés aux sapeurs-pompiers, à leurs veuves et à leurs orphelins (L. 5 avril 1851) ; 4° part contributive dans la dépense des travaux de défense contre les inondations (L. 6 juin 1858) ; 5° frais de lettres des assemblées électorales pour l'élection des membres du Corps législatif, des conseils généraux, des conseils d'arrondissement, des conseils municipaux, des tribunaux de commerce (L. 7 août 1850) ; 6° dépenses relatives à la mise en valeur de marais et de terrains incultes appartenant aux communes (L. 28 juillet 1860) ; 7° frais de logement des présidents de cours d'assises (décret du 25 février 1811) ; 8° frais des chambres ou dépôts de sûreté (L. 28 germinal an VI ; avis cons. d'Et. 28 janvier 1824) ; 9° frais de route des indigents envoyés aux eaux thermales (décr. 29 floréal an VII) ; 10° dépenses du matériel des commissions de statistique pour les chefs-lieux de canton ; 11° frais de visites des fours et cheminées (L. 28 septembre 1791). (Voy. le rapport de M. Sénéca sur le projet de la loi du 24 juillet 1867)

des termes de l'énumération qui doivent faire l'objet de quelques observations.

530. — Le décret du 28 mars 1852, en vertu duquel celui du 17 janvier 1853, portant création de commissaires cantonaux, a été rendu, appelle les communes comprises dans chaque circonscription cantonale à concourir à la dépense du traitement et des frais de bureau du commissaire, en ces termes : « Les chefs-lieux de canton qui ne sont pas pourvus « de commissaire de police, ou la commune désignée « pour sa résidence, seront tenus de contribuer au « traitement de ces agents au moyen d'un contingent « qui ne sera pas moindre de 300 fr. pour les chefs- « lieux au-dessous de 1,500 habitants ; 500 fr. pour « les chefs-lieux ayant 1,500 à 3,000 habitants ; « 600 fr. pour les chefs-lieux ayant de 3,000 à 5,000 « habitants. Les traitements actuellement alloués et « les contingents déterminés suivant les proportions « précédentes pourront être répartis entre les chefs- « lieux et les autres communes du canton dont les « ressources permettent d'y participer. La réparti- « tion sera réglée par le préfet en conseil de préfec- « ture (1). Le ministre désignera successivement

(1) Il rentre dans le pouvoir discrétionnaire de l'administration d'apprécier la part que chaque commune doit supporter en raison de ses ressources et de l'intérêt qu'elle peut avoir à être surveillée par le commissaire de police ; la répartition ne pourrait donner lieu à un recours au conseil d'État que pour vice de forme constitutif d'excès de pouvoir, si, par exemple, le préfet avait procédé sans l'assistance du conseil de préfecture. (Voy. décr. 4 juillet 1860, com. d'Argœures.)

Une circulaire du ministre de l'intérieur, sous la date du 17 mars 1853, invite les préfets à prendre leurs mesures pour que les

« ceux des cantons qui devront être, chaque année,
« pourvus d'un commissaire de police. »

En dehors des prévisions de ce décret, l'établissement des commissaires de police n'est prescrit que pour les villes de 5,000 habitants au moins, et leur nombre, ainsi que le traitement qui leur est alloué dans les villes de cette catégorie, est proportionnel au chiffre de la population. (Voy. L. 28 pluviôse an VIII, art. 12 et décret du 27 février 1855.)

On n'a à tenir compte que de la population sédentaire pour le tarif des impôts de toute nature de même que pour les conditions numériques prévues par la loi sur l'organisation municipale, notamment pour la détermination du nombre des adjoints, des conseillers municipaux. (Voy. ord. royale du 4 mai 1846.)

Pour tout ce qui touche à la police, le point de vue n'est plus le même. La population mobile dans les villes, se composant principalement de jeunes gens attachés aux écoles, de troupes en garnison, d'ouvriers répandus dans les ateliers, a encore plus besoin de surveillance que la population sédentaire ; la raison commande donc, en l'absence de toute disposition contraire, de comprendre la population mobile dans le chiffre qui doit servir de base à la fixation, soit du nombre, soit du traitement des commissaires de police. (Voy. décr. 15 sept. 1848, ville de Montpellier ; 6 janvier 1849, ville de Tours.)

531. — Il n'est pas sans exemple de voir des communes proposer de contribuer au traitement ou aux

sommes prélevées dans chaque commune soient centralisées à la recette générale comme les autres ressources provenant de cotisations municipales.

frais de bureau, pour obtenir la création dans leur sein d'un commissariat de police. Que la commune n'use en cela que d'une faculté et que la dépense ne soit, au moment où le vœu se produit et reçoit satisfaction, qu'une dépense facultative, c'est ce qu'on n'a jamais contesté. Mais voici ce qui est arrivé : des conseils municipaux entraînés par le désir de faire acte d'hostilité contre l'autorité supérieure et de la désarmer de ses moyens de surveillance dans la localité, ayant tout à coup refusé de voter les fonds nécessaires pour parfaire le traitement du commissaire de police, le ministre a prétendu que la commune avait pris un véritable engagement vis-à-vis de l'État ; que, le commissariat une fois créé, elle ne pouvait être maîtresse de le supprimer et que la dépense à sa charge, de facultative qu'elle était d'abord, était devenue obligatoire. Le conseil d'État, sans se dissimuler ce qu'il y avait de fâcheux à laisser le gouvernement à la merci de l'esprit d'opposition, n'a cependant pas cru devoir sacrifier les principes. Il ne lui a pas paru que la commune pût être considérée comme ayant contracté aucune obligation à la décharge ou au profit de l'État ; et, après avoir constaté que le système d'une distinction à établir entre la création et la suppression des institutions d'utilité communale, quant au libre arbitre de la commune, avait été rejeté dans les deux Chambres, il a décidé que la contribution affectée au traitement ou aux frais de bureau du commissaire de police était et restait toujours facultative pour les villes auxquelles le gouvernement n'avait donné un commissaire de police que sur leur demande, et que son droit, lorsqu'elles refuseraient de

continuer l'allocation des fonds qu'elles avaient offerts, était simplement de leur enlever le commissariat de police. (Voy. décr. 13 août 1851, commune de Montesquieu-Volvestre.)

532. — Le conseil d'État a émis, à la date du 21 août 1839, l'avis qu'il n'y avait pour la commune obligation de payer l'indemnité de logement aux curés et desservants et autres ministres des cultes salariés par l'État qu'en cas d'insuffisance du revenu de la fabrique pour faire face à cette dépense. La teneur de l'avis est que « les fabriques doivent appliquer « l'excédant de leurs revenus à l'indemnité de loge- « ment due au curé ou desservant à défaut de pres- « bytère, et que cette indemnité n'est à la charge des « communes que dans le cas où l'insuffisance des re- « venus de la fabrique ne lui permet pas d'y subvenir « sur ses propres revenus. » Une décision du 21 avril 1848 a, d'ailleurs, fait application de cette doctrine à la fabrique de Saint-Epvre ; il y est dit « qu'il résulte « de l'art. 4 du décret du 30 mai 1806 et des art. 37, « 43, 46, 92 et 93 du décret du 30 déc. 1809 que les « communes ne sont obligées de pourvoir au loge- « ment des curés et desservants qu'en cas d'insuffi- « sance du revenu des fabriques ; que si la loi du « 18 juillet 1837 a compris ladite indemnité de loge- « ment parmi les dépenses obligatoires des commu- « nes, elle n'a pas entendu modifier les obligations « imposées en première ligne aux fabriques par des « lois et réglements antérieurs. »

533. — La part à supporter par la commune dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés est déterminée par le préfet. (Voy. tit. Ier, chap. III, n° 371,

t. I, p. 331.) Le concours de la commune n'est que subsidiaire, et une circulaire du ministre de l'intérieur du 21 août 1839 lui assigne pour limite le cinquième de la dépense totale ; ce n'est là toutefois qu'une indication qui n'a rien d'absolu. Et quant à l'arrêté pris pour la fixation du contingent, il ne pourrait être déféré au conseil d'État que pour cause d'excès de pouvoir ; s'il n'est intervenu qu'après l'accomplissement des formalités voulues, il n'est pas susceptible de recours par la voie contentieuse ; la ville n'a de ressource que dans l'appel au ministre. (Voy. ord. 30 mars 1846, ville de Lyon.)

« Je suis loin de contester, disait le ministre dans ses observations sur le recours rejeté par l'ordonnance que nous venons de citer, le principe qui a été posé par l'administration elle-même dans la circulaire du 21 août 1839. Mais ce principe n'est pas absolu et sans exception ; en adoptant le cinquième comme la proportion à laquelle devait être le plus généralement fixé le concours des communes, le ministre de l'intérieur, pas plus que le législateur, n'a pu entendre adopter une règle qu'aucune considération ne pourrait faire fléchir ; il n'a pu méconnaître les difficultés, les inconvénients, quelquefois même les impossibilités d'une proportion invariable devant laquelle la loi elle-même avait dû s'arrêter.

« Dans l'espèce qui nous occupe, l'exception est justifiée par des motifs graves et nombreux tirés de la comparaison des ressources respectives des communes et du département, de l'importance et de la composition de leurs populations, de la puissante attraction exercée par la ville sur tout le département,

des compensations qui doivent en être la conséquence sous le rapport des produits et des dépenses; enfin des antécédents administratifs qui se sont depuis longtemps établis dans le mode de concours...

Au surplus, la loi, en même temps qu'elle a obligé les communes à concourir à la dépense du service des enfants trouvés, s'est abstenue de limiter l'étendue de ce concours, et en se bornant à prescrire l'avis du conseil général, elle a laissé à l'administration supérieure le soin de statuer définitivement sur l'importance du chiffre. La fixation du contingent des communes a été ainsi, par le silence calculé de la loi, exclusivement abandonnée à la compétence purement administrative... Si le conseil d'État connaissait de ces sortes de questions, il se trouverait entraîné à la nécessité d'examiner les antécédents administratifs de l'affaire, de comparer les ressources respectives de la commune et du département, de se livrer à des recherches sur les éléments de la population des enfants trouvés, sur les conditions d'admission de ces enfants et des femmes enceintes, sur le mode de surveillance adopté par les commissions administratives et l'autorité départementale; en un mot, de se substituer à l'administration...»

534. — Nous avons montré plus haut comment les dettes des communes se contractaient et se constataient. La loi de 1837 place l'acquittement des dettes exigibles, c'est-à-dire des dettes échues et dont le montant n'est pas contesté, au rang des dépenses obligatoires. Le préfet est autorisé à inscrire d'office au budget l'allocation nécessaire pour les rembourser.

Les intéressés sont naturellement admis à provoquer par leurs plaintes et pétitions l'exercice de l'autorité préfectorale. Il ne faut cependant pas se méprendre sur l'objet de l'attribution conférée sous ce rapport à l'administration supérieure. La loi ne s'est pas précisément proposé de venir en aide aux créanciers des communes et de faire qu'en tout état de cause ils soient payés ; elle a entendu réserver au gouvernement la mission d'apprécier les possibilités communales et de proportionner aux forces de la communauté les sacrifices à lui imposer. On comprend en effet sans peine que les services publics municipaux et les intérêts mêmes du trésor se trouveraient compromis si, par un respect aveugle des droits privés, il était permis d'épuiser les ressources contributives des communes pour le paiement intégral de leurs dettes. Le préfet auquel un créancier s'adresse pour obtenir que la commune soit, au besoin, imposée d'office, n'est pas absolument tenu de lui prêter son concours ; et sa décision à cet égard ne saurait être considérée comme une décision rendue au contentieux. (Voy. décr. 29 mars 1853, Giraud.)

535. — La loi a tracé quelques règles de formes à suivre pour l'inscription d'office des dépenses obligatoires. La principale veut que le conseil municipal soit préalablement appelé à en délibérer. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 39.) Le préfet a par conséquent, à procéder à certaines mesures d'instruction. Si la nature obligatoire de la dépense est contestée, il prend d'abord un arrêté à l'effet d'en déterminer le caractère. Ce premier arrêté n'est qu'un arrêté préparatoire, contre lequel tout recours serait prématuré

(Voy. décr. 29 novembre 1851, commune de Lorige) ; et il doit être suivi d'un second arrêté dont l'objet spécial est de mettre la commune en demeure d'inscrire la dépense à son budget, et qui n'est encore, lui-même, qu'un arrêté d'instruction. (Voy. décr. 23 nov. 1850, ville de Chinon.) Vient enfin l'inscription d'office qu'il faut attendre pour engager le débat et le porter, s'il y a lieu, au conseil d'État, par la voie du recours pour excès de pouvoir, ou par la voie de l'appel contre la décision du ministre, si la commune a d'abord réclamé devant lui. (Voy. décr. 12 août 1854, comm. de Lorige; 13 mars 1867, comm. de Puget-Théniers.)

536. — « Les recettes des communes sont ordinaires ou extraordinaires.

« Les recettes ordinaires des communes se com-
« posent : 1° Des revenus de tous les biens dont les
« habitants n'ont pas la jouissance en nature ; —
« 2° Des cotisations imposées annuellement sur les
« ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature;
« — 3° Du produit des centimes ordinaires affectés aux
« communes par les lois de finances ; — 4° Du produit
« de la portion accordée aux communes dans l'impôt
« des patentes ; — 5° Du produit des octrois munici-
« paux ; — 6° Du produit des droits de place perçus
« dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après
« les tarifs dûment autorisés ; — 7° Du produit des
« permis de stationnement et des locations sur la
« voie publique, sur les ports et rivières et autres
« lieux publics ; — 8° Du produit des péages commu-
« naux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage,
« des droits de voirie et autres droits légalement

« établis ; — 9° Du prix des concessions dans les « cimetières ; — 10° Du produit des concessions « d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices « de la voie publique, et autres concessions auto- « risées pour les services communaux ; — 11° Du « produit des expéditions des actes administratifs et « des actes de l'état civil : — 12° De la portion que « les lois accordent aux communes dans le produit « des amendes prononcées par les tribunaux de « simple police, par ceux de police correctionnelle « et par les conseils de discipline de la garde natio- « nale. Et généralement du produit de toutes les « taxes de ville et de police dont la perception est « autorisée par la loi. » (Voy. L. 18 juill. 1837, art. 31.)

L'art. 4 de la loi du 24 juillet 1867 donne satisfaction à des réclamations souvent renouvelées en statuant que désormais, les forêts et les bois de l'État acquitteront les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans la proportion de la moitié de la valeur imposable, sans préjudice des dispositions de l'art. 13 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et de l'art. 3 de la loi du 12 juillet 1865 sur les chemins de fer d'intérêt local. Cette disposition augmente les ressources des communes en abrogeant, sous ce rapport, la loi du 19 ventôse an IX qui avait affranchi de toute contribution les bois et forêts de l'État.

Le produit de la taxe municipale sur les chiens établie par la loi du 2 mai 1855, constitue aussi une recette ordinaire ; cette taxe est recouvrée dans la forme qui est propre aux contributions directes dont il est traité dans un chapitre spécial.

537. — « Les recettes extraordinaires se compo-
« sent : 1° Des contributions extraordinaires dûment
« autorisées ; — 2° Du prix des biens aliénés ; — 3° Des
« dons et legs ; — 4° Du remboursement des capi-
« taux exigibles et des rentes rachetées ; — 5° Du
« produit des coupes extraordinaires de bois ; —
« 6° Du produit des emprunts, et de toutes autres
« recettes accidentelles. » (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 32.) Nous aurons à revenir sur les impositions extraordinaires et les emprunts au chap. *des conseils municipaux*.

538. — Le budget proposé par le maire et voté par le conseil municipal, est définitivement réglé par un arrêté du préfet, quel que soit le chiffre du revenu de la commune, lorsqu'il ne donne pas lieu à une imposition extraordinaire. (Voy. décr. 25 mars 1852, art. 1er.) Toutefois, les budgets des villes ayant trois millions au moins de revenu doivent être soumis à l'approbation de l'empereur, sur la proposition du ministre de l'intérieur. (Voy. L. 24 juillet 1867, art. 15.) Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires soit facultatives, les allocations portées à ce budget par le conseil municipal, pour des dépenses facultatives, ne peuvent être ni changées ni modifiées par le décret impérial qui règle le budget. (Voy. *ibid.*, art. 2.) Cette disposition déroge à l'art. 36 de la loi du 18 juillet 1837, aux termes duquel les dépenses peuvent être rejetées ou réduites par l'autorité qui règle le budget.

Lorsque le budget présente une imposition extraordinaire, il doit être soumis à l'approbation du

préfet ou du chef du gouvernement, dans les cas et suivant les distinctions indiqués au chap. des *Conseils municipaux*.

Le réglement du budget, considéré en lui-même, ne constitue qu'un acte de pure administration. (Voy. ord. 23 déc. 1835, Mayet et Collet; décr. 14 août 1866, Labitte.) Toutefois, on l'a vu, l'exercice de l'autorité attribuée au préfet ou réservée au chef de l'État lui-même, est circonscrit dans des limites et dominé par des conditions de formes dont l'observation est placée sous la garantie du recours pour cause d'excès de pouvoir. Le conseil d'État, rappelons-le, n'a jamais fait difficulté de connaître des inscriptions d'office au budget, sous le double rapport de l'appréciation du caractère obligatoire des dépenses (Voy. décr. 1er juin 1849, ville d'Evreux; 23 nov. 1850, ville d'Orléans; 13 août 1851, commune de Montesquieu-Volvestre; 17 mai 1855, ville de Cambrai), et de l'accomplissement des formalités voulues par la loi. (Voy. ord. 27 févr. 1847, commune d'Etais; décr. 2 avril 1852, ville de Chaumont; 12 août 1854, comm. de Lorige; 13 mars 1867, comm. de Puget-Théniers.)

539. — Le budget forme la base sur laquelle doivent s'effectuer les recettes de chaque exercice, il circonscrit aussi les limites rigoureuses dans lesquelles s'accomplit la mission donnée aux maires de pourvoir aux dépenses communales. Cependant, il est dans la nature des choses que l'intérêt de la commune exige, chaque année, des dépenses qu'il aura été impossible de prévoir. Les conseils ont assez ordinairement le soin, pour répondre à ces nécessités, de porter au budget, ainsi qu'ils y sont autorisés, un crédit pour dépenses imprévues. (Voy. art. 37 de la loi du 18 juil-

let 1837.) Toutefois, la loi a eu la précaution de réserver la possibilité d'ouvrir les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires, après le réglement du budget. Ces crédits sont délibérés par le conseil municipal et autorisés par le préfet. (Voy. *ibid.*, art. 34, et décr. 25 mars 1852, art. 1er.)

540. — Il n'appartient qu'au maire de délivrer des mandats pour le paiement des dépenses à la charge de la commune. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté préfectoral tiendrait lieu du mandat du maire. (Voy. *ibid.*, art. 61.)

541. — Les recettes, à moins qu'il n'ait été prescrit par les lois ou réglements un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire et visés par le sous-préfet qui les rend exécutoires. (Voy. *ibid.*, art. 63.)

542. — On voit que les attributions assignées au maire le laissent parfaitement étranger au maniement des deniers de la commune; il ordonne les paiements ou autorise les perceptions sans employer, ni recevoir personnellement les fonds. Que s'il en arrivait autrement, si le maire, sous l'empire de circonstances extraordinaires, croyait devoir recueillir en personne des sommes destinées à passer dans la caisse municipale, il se rendrait, par ce seul fait, comptable de la commune, et serait soumis aux règles tracées pour l'apurement des comptes du receveur municipal. Ainsi, le conseil de préfecture serait seul compétent pour arrêter ses comptes, sauf recours à la cour des comptes. (Voy. ord. 5 mai 1831, Daugy; 25 octobre

1833, Vignal; 7 août 1835, Grozelier; 21 mai 1840, commune de Gerbeviller.) Il prétendrait vainement n'avoir reçu et dépensé les fonds que par suite d'une mission de confiance toute spéciale, pour en conclure qu'il s'est rendu comptable à titre privé et non comme administrateur.

Ce qui est vrai du maire, le serait également de l'adjoint remplissant ses fonctions. Un adjoint avait fait diverses dépenses en dehors du budget, et les avait couvertes au moyen de perceptions assises sur l'affouage, et qui ne figuraient pas, non plus, dans l'aperçu des recettes. Pendant longtemps, ces irrégularités n'excitèrent aucune réclamation; mais enfin la commune lui demanda des comptes, et l'affaire ayant été portée devant le conseil de préfecture, ce conseil déclara que l'ancien adjoint s'était rendu comptable envers sa commune, et qu'il était reliquataire d'une certaine somme. Celui-ci forma un recours devant le conseil d'État et prétendit que les fonds avaient été versés dans ses mains volontairement, et non pas à titre de perception municipale; que, dès lors, si quelqu'un pouvait se plaindre, c'étaient ceux qui avaient payé et non la commune, et que le débat devait s'engager devant l'autorité judiciaire. Mais le conseil d'État décida que le conseil de préfecture avait statué dans les limites de sa compétence, parce que l'adjoint s'était rendu comptable de fait; et quant au fond, il jugea que le recours aurait dû être porté devant la cour des comptes (1). (Voy. ord. 14 juin 1837,

(1) Nous avons développé ces principes dans le chapitre consacré à la cour des comptes. (Voy. tit. Ier, chap. VII, n° 155, t. II, p. 154.)

Tenaille Saint-Cyr.) Il a été fait application de la même doctrine à un curé qui avait reçu des souscriptions destinées à la reconstruction d'une église communale. (Voy. décr. 15 avril 1857, Chervaux.)

La loi du 18 juillet 1837, en consacrant dans un texte exprès et formel le principe appliqué par la jurisprudence, a ajouté que toute personne, autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, *pourrait*, en outre, être poursuivie en vertu de l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques. Cette condamnation *facultative* dépendra des circonstances. (Voy. art. 64.)

Le conseil de préfecture n'en serait pas moins compétent si le maire, l'adjoint ou toute autre personne qui se serait immiscée dans la gestion des deniers communaux présentait des comptes d'où il résulterait qu'il a été fait des avances à la commune ; un comptable qui a fait des avances ne devient un prêteur qu'au moyen de l'apurement des comptes qui donnent précisément lieu à l'exercice de la juridiction du conseil de préfecture. (Voy. décret 18 mars 1858, Cosset.)

543. — « Les recettes et dépenses communales « s'effectuent par un comptable chargé seul, et sous « sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous « revenus de la commune, et de toutes sommes qui « lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses « ordonnées par le maire, jusqu'à concurrence des « crédits régulièrement accordés. Tous les rôles de « taxe, de sous-répartitions et de prestations locales

« devront être remis à ce comptable. » (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 62.)

« Le percepteur remplit les fonctions de receveur « municipal. Néanmoins, dans les communes dont le « revenu excède 30,000 fr., ces fonctions sont con- « fiées, si le conseil municipal le demande, à un rece- « veur municipal spécial. *Il est nommé par le roi, sur « trois candidats que le conseil municipal présente.* » (Voy. *ibid.*, art. 65.) L'art. 5 du décret du 25 mars 1852 a transporté aux préfets le droit de nommer les receveurs municipaux des villes dont le revenu ne dépasse pas trois cent mille francs.

544. — Les difficultés relatives à la comptabilité communale, ont été réservées à la juridiction des conseils de préfecture et de la cour des comptes. « Les « comptes du receveur municipal, porte la loi de 1837, « sont définitivement apurés par le conseil de préfec- « ture, pour les communes dont le revenu n'excède « pas 30,000 fr., sauf recours à la cour des comptes.

« Les comptes des receveurs des communes dont « le revenu excède 30,000 fr. sont réglés et apurés « par ladite cour. »

545. — Voici une espèce dans laquelle a été examinée et jugée la question de savoir si l'État est responsable vis-à-vis des communes de la gestion du receveur municipal, lorsque cette fonction est remplie par le percepteur des contributions directes.

Dans le cours de l'année 1831, le percepteur des communes de Fresnes et d'Antony, qui était, en même temps, receveur pour ces communes, disparut en laissant un déficit, partie sur les fonds du trésor public, partie sur ceux des communes. Le ministre

des finances décida qu'il y avait lieu de décharger le receveur particulier de l'arrondissement de toute responsabilité, et que le trésor supporterait les conséquences du déficit, pour les fonds à lui appartenant, mais que le surplus serait supporté par les communes.

Les communes reconnurent que le ministre avait eu le droit d'accorder décharge au receveur particulier, quant à la partie du déficit qui les concernait ; mais elles attaquèrent la décision dans son dernier chef ; elles soutinrent que le trésor était responsable à leur égard du détournement commis par son agent. Elles faisaient observer que par suite de l'obligation imposée aux communes de n'avoir pour receveur que les percepteurs des contributions directes, leurs deniers constituent entre ses mains un dépôt nécessaire, et en conséquence elles invoquaient l'art. 1384 du Code civil. Elles comparaient, sous ce rapport, la position des communes à celle des contribuables. Enfin cette circonstance qu'il n'existe qu'une caisse pour recevoir les deniers municipaux et ceux de l'État. et que la surveillance se fait pour les uns comme pour les autres, leur fournissait de puissantes considérations à l'appui de ce système.

Mais le ministre des finances répondait victorieusement par une définition fort remarquable de la mission que les percepteurs de l'État remplissent vis-à-vis des communes. « On se méprend complète-« ment, disait-il, sur le caractère des percepteurs « receveurs municipaux. Si le gouvernement a con-« stitué les percepteurs receveurs obligés des com-« munes et des établissements de bienfaisance, dans « le cas déterminé par l'arrêté du 30 frimaire an XIII,

« ces dispositions ont été prises uniquement dans « l'intérêt des communes. On a voulu que la percep- « tion et l'emploi de leurs revenus fussent soumis au « même mode de comptabilité et de contrôle que la « perception et l'emploi des deniers de l'État. On a « voulu les faire profiter de la responsabilité imposée « aux receveurs des finances ; mais le gouvernement, « en agissant ainsi dans l'exercice de la tutelle ordi- « naire, n'a point entendu se faire comptable vis-à- « vis des communes et établissements de bienfai- « sance. Il y a deux hommes dans le percepteur « receveur, le préposé du trésor public et celui des « communes et établissements de bienfaisance.

« Ce double caractère est tellement certain qu'in- « dépendamment de la surveillance et du contrôle « exercé par les receveurs sur les percepteurs, en ce « qui concerne les deniers des communes et des éta- « blissements de bienfaisance, aussi bien qu'en ce « qui concerne les deniers de l'État, le maire, chef « de l'administration municipale, président de l'ad- « ministration du bureau de bienfaisance, est investi « en cette qualité d'une surveillance spéciale. Dès « lors, si, malgré les précautions prises pour empê- « cher les infidélités et les dispositions prises pour « en arrêter les suites, un comptable coupable laisse « un déficit, il est de toute justice que l'État, les « communes, les établissements, pour chacun des- « quels il est préposé spécial, supportent les consé- « quences de ce déficit pour la somme détournée à « leur préjudice. »

Cette sage doctrine a été sanctionnée par une ordonnance de rejet dont les motifs sont ainsi conçus :

« Considérant que les actes du gouvernement qui ont « institué les percepteurs des contributions directes, « receveurs nécessaires, dans certains cas, des deniers « des communes et des établissements de bienfaisance « et qui leur ont imposé l'obligation d'une caisse « unique et d'une même comptabilité, ont donné aux « maires le droit de surveiller et de contrôler cette « partie de leur gestion, et ont eu pour but de pro- « curer auxdits établissements et communes, des « garanties analogues à celles qu'obtient l'État, pour « la partie du service confiée aux percepteurs ; que « ces mesures prises dans l'intérêt des communes et « des établissements de bienfaisance, en vertu de la « tutelle administrative, ne sauraient dès lors avoir « pour effet de rendre l'État responsable, à leur égard, « de la gestion des percepteurs receveurs. » (Voy. ord. 14 déc. 1836, communes de Fresnes et d'Antony.)

546. — En même temps qu'elle soustrait l'État à la responsabilité qu'on prétendait lui imposer, cette décision indique en quoi consistent les garanties contre l'infidélité de la gestion des percepteurs-receveurs. Elles résultent d'abord, du droit conféré au maire de vérifier la situation des recettes et des dépenses de la commune, toutes les fois qu'il le juge convenable (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 10 3° et *sup.* t. 1er, n° 627) ; ensuite de la responsabilité qui, aux termes de l'art. 67 de la loi de 1837 est imposée au receveur des finances de l'arrondissement. Cette responsabilité, définie par l'art. 545 du décret du 31 mai 1862, s'applique à tous les cas de déficit ou de débet constaté soit par des vérifications de caisse, soit par des arrêtés d'apurement de compte. « Néan-

« moins, si le déficit provient de force majeure ou « de circonstances indépendantes de la surveillance, « le receveur des finances *peut* obtenir la décharge « de sa responsabilité ; dans ce cas, il a droit au « remboursement en capital et intérêts des sommes « dont il a fait l'avance pour couvrir le déficit. » Le ministre des finances prononce sur les demandes en décharge de responsabilité, après avoir pris l'avis du ministre de l'intérieur et celui de la section des finances du conseil d'État, sauf appel au conseil d'État jugeant au contentieux. Nous avons dans la première partie de cet ouvrage (t. 1er, p. 132, n° 162), caractérisé cette attribution du ministre des finances; elle ne constitue, d'ailleurs, qu'un cas spécial d'application de l'art. 8 de l'ordonnance royale du 17 septembre 1837 qui détermine les obligations des receveurs des finances et les garanties qui leur sont accordées.

Si le receveur municipal n'est pas en même temps investi des fonctions de percepteur, il reste, à la vérité, assujetti à la surveillance du receveur des finances ; mais la responsabilité de ce dernier disparaît, en ce sens au moins qu'il ne peut plus être contraint à combler de ses propres deniers le vide de la caisse municipale ; son défaut de vigilance donne seulement lieu à l'application des peines disciplinaires prévues par l'art. 17 du décret du 9 novembre 1853 (Voy. décr. 22 novembre 1866, ville de Vernon).

Art. 6. — Des actions judiciaires.

547. — Objet de cet article.

548. — Le maire a seul qualité pour représenter la commune.

549. — Il doit être autorisé par le conseil municipal.
550. — Règles spéciales aux sections de commune.
551. — Suite. — Le préfet nomme une commission syndicale ou déclare que les réclamants ne forment point une section.
552. — Suite. — L'existence de la section n'est pas subordonnée à des conditions d'origine ou de limites.
553. — Suite. — La commission syndicale doit être désignée même pour un litige à suivre devant les tribunaux administratifs.
554. — Suite. — Formation de la commission.
555. — Du droit pour les particuliers d'exercer à leurs frais et risques les actions appartenant à la commune.
556. — Ce droit ne s'applique pas aux établissements communaux.
557. — Actions à intenter par les communes.
558. — L'autorisation du conseil de préfecture est-elle nécessaire pour le particulier qui se propose d'exercer une action appartenant à la commune ?
559. — L'acte qui intervient sur la demande d'autorisation ne comporte point l'application des règles propres aux actes de juridiction.
560. — Conséquences de ce principe en ce qui a trait au droit pour les tiers d'attaquer ces sortes d'actes, et en ce qui a trait à leur irrévocabilité.
561. — Recours particulier réservé pour en obtenir la réformation.
562. — L'autorisation est nécessaire pour chaque degré de juridiction.
563. — *Quid* à l'égard du particulier exerçant une action appartenant à la commune ?
564. — La cour de cassation doit-elle être considérée comme formant un degré de juridiction dans le sens de la disposition qui consacre cette règle.
565. — L'autorisation intervient assez tôt pourvu qu'elle précède le jugement.
566. — Système antérieur à la loi de 1837 pour les actions à intenter contre les communes.

567. — Aujourd'hui, le créancier d'une commune est simplement tenu d'adresser un mémoire au préfet.
568. — Le conseil de préfecture décide s'il y a lieu d'autoriser la commune à se défendre.
569. — Différentes hypothèses susceptibles de se présenter.
570. — L'autorisation doit être renouvelée pour chaque degré de juridiction.

547. — Si le droit d'ester en justice ne pouvait être refusé aux communes, du moment que le législateur en faisait des personnes civiles capables de posséder, d'acquérir et de contracter, l'exercice de ce droit devait nécessairement comporter quelques formes particulières en harmonie avec l'organisation de la commune et dérivant des principes qui règlent ses rapports avec l'administration générale de l'État.

Nous n'avons à nous occuper ici que de l'indication de ces formes sans entrer dans l'examen des règles générales qui président à l'exercice des actions, soit devant les tribunaux civils, soit devant les tribunaux administratifs.

548. — Le maire a seul qualité pour agir au nom de la commune. Les membres du conseil municipal ne sauraient exercer ce droit (Voy. ord. 29 avril 1840, cons. municipaux d'Autreville), et l'adjoint lui-même ne peut suppléer le maire que s'il est absent, ou lorsque ses intérêts sont opposés à ceux de la communauté. On rencontre bien quelques décisions rendues par les tribunaux administratifs vis-à-vis des communes représentées par le ministre de l'intérieur, mais dans les espèces jugées par ces décisions, on avait omis d'opposer la fin de non-recevoir. Le principe ne nous paraît souffrir d'autre exception que

celle consacrée par l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837, pour mettre la commune à l'abri des conséquences de l'inaction ou du mauvais vouloir de son représentant. Le préfet est autorisé par la disposition exprimée dans cet article à suppléer le maire qui, après en avoir été requis, négligerait de procéder aux actes prescrits par la loi ; or, l'exercice d'une action intéressant la commune est du nombre de ces actes lorsque les représentants de l'intérêt communal ont décidé qu'il y avait lieu de l'introduire.

549. — La première condition à remplir pour l'officier municipal qui a à comparaître en justice au nom de la commune, c'est de se faire autoriser à cet effet par le conseil municipal, dont l'intervention est réservée pour tout ce qui comporte une délibération. L'autorisation est, le plus ordinairement, donnée dans des termes généraux pour les divers degrés de juridiction ; il faut, dans tous les cas, qu'elle soit approuvée par le préfet ; à défaut par le maire de justifier d'une autorisation régulière, il est déclaré non recevable dans la demande formée au nom de la commune, et condamné personnellement aux dépens. (Voy. LL. des 14 décembre 1789, 29 vendém. an V ; décret du 4 thermidor an X ; L. du 18 juillet 1837, art. 19 ; et ord. des 9 mars 1832, commune de Curlu ; 19 déc. 1834, commune de Desvres ; décr. 6 avril 1865, ville d'Orléans.)

Il en est, toutefois, de l'obligation imposée au maire de justifier d'une autorisation préalable du conseil municipal, comme de l'obligation pour le préfet de se faire préalablement autoriser par le conseil gé-

néral pour agir au nom du département. (Voy. *suprà*, tit. Ier, ch. III, n° 341.) Elle ne doit pas mettre obstacle à tout ce qui est mesure d'urgence et est de nature à se produire à titre d'acte conservatoire. C'est ainsi qu'il a été reconnu qu'il n'était pas besoin d'autorisation préalable pour la production des défenses à une action intentée contre la commune (Voy. décr. 9 janvier 1849, ville de Paris ; 10 février 1865, ville de Nantes), et que pour la régularité du recours au conseil d'État, par exemple, il n'était pas nécessaire de joindre l'autorisation à la requête introductive, et qu'il suffisait de la rapporter au cours de l'instruction. (Voy. ord. 27 janvier 1848, commune de Vinon.)

L'autorisation du conseil municipal n'est pas moins nécessaire pour les actions possessoires que pour tout autre litige. (Voy. cass. 28 décembre 1863.)

550. — On sait qu'une portion des habitants peut avoir en commun des biens particuliers, et que, relativement à ces biens, elle forme une section de commune ayant ses droits et ses intérêts distincts. Le législateur, dans la nécessité de lui assigner une organisation spéciale pour la gestion de ces intérêts et pour l'exercice de ces droits, n'a cependant pas perdu de vue le caractère d'unité d'où procèdent la force et la vie de l'organisation communale. La section a pour défenseurs de ses intérêts, le conseil municipal, le maire, et, en un mot, les représentants ordinaires de la commune, toutes les fois que son adversaire n'est qu'un particulier ou une commune autre que celle dont elle fait partie. (Voy. ord. 17 mai 1833, section du Berval, commune de Bonneuil.) Il ne

lui est donné de représentants particuliers que pour les procès à soutenir contre la commune dont elle fait partie, ou contre une section de la même commune. Dans le cas où le procès doit s'engager contre la commune, « il est formé pour la section une commission « syndicale de trois ou cinq membres, que le préfet « choisit *parmi les électeurs municipaux*, et, à leur dé- « faut, parmi les citoyens les plus imposés.

« Les membres du corps municipal qui seraient « intéressés à la jouissance des biens ou droits re- « vendiqués par la section, ne devront point parti- « ciper aux délibérations du conseil municipal rela- « tives au litige.

« Ils seront remplacés, dans toutes ces délibéra- « tions, par un nombre égal *d'électeurs municipaux* de « la commune, que le préfet choisira parmi les habi- « tants ou propriétaires étrangers à la section.

« L'action est suivie par celui de ses membres que la « commission syndicale désigne à cet effet. » (V. art. 56.)

Dans le cas d'une action à intenter ou à soutenir contre une section de la même commune, il est formé pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale de trois ou cinq membres que le préfet choisit parmi *les électeurs municipaux*, et, à leur défaut, parmi les habitants les plus imposés. (Voy. art. 56 et 57.)

L'extension du droit de suffrage à tous les citoyens domiciliés et jouissant de leurs droits civils permet aujourd'hui au préfet de prendre les membres des commissions syndicales parmi tous les habitants sauf à tenir compte du vœu de la loi qui dirige son choix vers les plus imposés.

551. — Les habitants qui ont des droits particuliers à défendre et qui croient que leur intérêt serait d'agir en corps, s'adressent donc au préfet et sollicitent la nomination d'une commission, dans les prévisions et par application des dispositions de la loi de 1837 que nous venons de citer. Le préfet examine et nomme une commission ou déclare que les réclamants ne forment point une section et ne peuvent agir que *ut singuli*.

La loi, d'ailleurs, n'a pas abandonné la question au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Elle fait de la constitution en sections un droit pour les agrégations qui ont des intérêts à défendre. Et c'est le propre des *droits* d'être placés sous la garantie de l'autorité publique. Le conseil d'État, en effet, ne se refuse point à étendre son contrôle à l'exercice, en ce point, de l'autorité préfectorale. On lit dans un décret du 24 mai 1851, rendu sur la requête d'un sieur Laffont : « Considérant qu'aux termes des art. 56 et 57 « de la loi du 18 juillet 1837, lorsqu'une section de « commune est dans le cas d'intenter ou de soutenir « une action judiciaire contre la commune elle-même « ou contre une autre section de la même commune, « il doit être formé, pour cette section, une commis- « sion syndicale de trois ou cinq membres que le « préfet choisit parmi les électeurs municipaux ;

« Considérant que cette commission est instituée « à l'effet de délibérer préalablement sur la question « de savoir si la section a effectivement droit et inté- « rêt à intenter ou à soutenir l'action dont il s'agit « et de désigner, s'il y a lieu, l'un de ses membres et « de le charger de suivre l'action, après en avoir de-

« mandé et obtenu l'autorisation, conformément aux « art. 49 et 50 de ladite loi ; qu'il n'appartient qu'à « ladite commission, et ensuite, s'il y a lieu, au con- « seil de préfecture, d'examiner si la section doit de- « mander ladite autorisation et si elle doit lui être « accordée ;

« Considérant, dans l'espèce, qu'il n'est pas con- « testé que la demande sur laquelle a statué le préfet « était formée au nom d'une section de commune, « et que l'action à intenter tendait à faire reconnaître « contre la commune de Saint-Léon, dont le conseil « municipal les déniait, les droits de la section de « Caussidières à la propriété des terrains dont il s'a- « gissait ; qu'il n'appartenait point au préfet d'appré- « cier l'intérêt et les chances de succès que cette ac- « tion pouvait offrir pour ladite section, et qu'en se « refusant par des motifs tirés de cette appréciation, « à déférer à la demande qui lui était présentée à fin « de nomination d'une commission syndicale, ledit « préfet a excédé ses pouvoirs. » La même solution résulte de plusieurs décrets postérieurs dont l'administration a pleinement accepté la doctrine. (Voy. décr. 4 septembre 1856, section de Parilly; 5 janvier 1860, de Lozier.)

552. — Le précédent que nous venons de reproduire, interdit au préfet de se faire le juge du litige. Il doit également se garder de toute méprise sur ce qu'il faut entendre par section de commune dans le sens de la disposition qui nous occupe. On n'a point à demander aux habitants qui prétendent former une section de justifier soit d'une existence ancienne, soit de limites tracées pour la section. La section est toute

fraction d'une commune *qui a des droits distincts* de cette commune. Ainsi, des villages ou hameaux dépendant d'une commune, peuvent n'être pas des sections de cette commune, ou le devenir, suivant qu'ils auront ou n'auront pas des droits séparés de ceux de la communauté entière. Il n'est donc pas nécessaire, pour que les habitants soient considérés comme formant une section, qu'ils appartiennent depuis longtemps à une certaine portion du territoire de la commune ; il suffit qu'ils se présentent comme une agrégation particulière ayant des droits à faire valoir contre la commune entière.

D'après la jurisprudence aujourd'hui bien établie du conseil d'État, les règles que nous venons de tracer pour la représentation des sections par des commissions syndicales doivent être suivies aussi bien quand l'appréciation du litige appartient à l'autorité administrative que lorsque l'action est de nature à être portée devant les tribunaux.

553. — Quant à la formation des commissions, les diverses prescriptions de la loi doivent être rigoureusement suivies. Si l'on avait négligé de s'y conformer, le recours serait ouvert, contre l'arrêté pris par le préfet, devant le ministre de l'intérieur, et après lui devant le conseil d'État. On aurait aussi la ressource de se pourvoir par la même voie contre les arrêtés approbatifs des délibérations émanées de commissions que l'on représenterait comme illégalement formées.

554. — Sous l'empire de la législation antérieure à 1837, les simples particuliers n'avaient le moyen, ni de contraindre l'autorité communale à agir pour la

défense des intérêts communs, ni de saisir eux-mêmes les tribunaux en vertu de leur droit de participer aux biens appartenant à la communauté. La commune négligeait-elle ou refusait-elle d'entreprendre un procès, les habitants, quel que fût leur nombre, ne pouvaient l'engager même en leur nom personnel. La jurisprudence leur refusait la faculté de réclamer *ut singuli*, les droits que la commune abandonnait *ut universi*. Cependant l'expérience ayant prouvé que l'importance d'une contestation n'était pas toujours égale pour tous les membres de la communauté et que, dans des affaires négligées ou abandonnées par le conseil municipal, les avantages particuliers d'une partie des habitants se trouvaient sacrifiés, on a compris qu'il importait de donner une garantie à la minorité. L'art. 49 de la loi du 18 juillet 1837 a décidé que tout contribuable inscrit au rôle de la commune aurait le droit d'exercer, à ses frais et risques, les actions qu'il croirait appartenir à la commune et que la commune, *préalablement appelée à en délibérer* (1), aurait refusé ou négligé d'exercer. Voilà un mode tout nouveau de soutenir les droits communaux. Les officiers municipaux n'ont plus que le premier rang; ils sont mis en demeure d'agir, mais s'ils s'y refusent, un particulier est maître de

(1) Le contribuable est non recevable dans son action s'il ne justifie pas (par la production d'un extrait du procès-verbal des délibérations du conseil municipal) que la commune a été préalablement appelée à délibérer sur le procès à entreprendre, et s'est refusée à l'intenter (Voy. décr. 26 août 1848, Bezoul, Lenoir, et Sauvage); et il en est ainsi même alors qu'il s'agit d'une action possessoire (Voy. arrêt du 26 janvier 1864).

prendre, pour ainsi dire, leur lieu et place. Il a le pouvoir d'exercer l'action qu'il croit appartenir à la commune; les tribunaux saisis, celle-ci est mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard.

555. — Cette disposition de la loi de 1837 s'applique exclusivement aux actions des communes ou sections de commune proprement dites. (Voy. ord. 30 août 1847, Dumorisson.) On ne peut l'invoquer pour des établissements publics ayant capacité civile pour acquérir et pour ester personnellement en justice, encore bien qu'ils puissent être considérés comme des établissements communaux; car dans cette dernière hypothèse, ils sont des démembrements plutôt que des dépendances de l'administration municipale. On comprend facilement, d'ailleurs, pourquoi le législateur n'a pas étendu aux établissements publics, tels que les bureaux de bienfaisance, les hospices, les fabriques d'église, la faculté exceptionnelle attribuée aux contribuables, de prendre en main les actions communales que les conseils municipaux refuseraient ou négligeraient d'exercer. C'est que les administrateurs de ces établissements étant nommés directement par l'autorité supérieure, elle pourrait les remplacer à son gré, s'ils lui paraissaient oublier leurs devoirs. Il n'en est pas de même des corps municipaux, qui, étant le produit de l'élection, ont une indépendance réelle dont ils pourraient abuser au détriment de la commune même qu'ils représentent. Il importait donc, dans l'intérêt de cette dernière, que chaque membre de la communauté pût, à ses frais et risques, défendre les droits

de tous, quand ils lui paraîtraient désertés ou négligés par le conseil municipal (1).

556. — Les règles que vous venons d'exposer n'ont trait qu'au droit de représenter la commune et sont les mêmes pour toute espèce de litiges. Passons à celles qui président à l'exercice de l'action. Pour ces dernières, il convient de distinguer entre le cas où la commune remplit le rôle de demandeur et celui où elle est réduite à se défendre.

Parlons, d'abord, des actions à intenter par les communes; pour les réclamations à soumettre à l'autorité administrative, pas de difficulté; le juge administratif déterminé par la loi est saisi selon les formes de procéder usitées devant lui. Nous les avons indiquées pour les ministres, le préfet et le conseil de préfecture. Il n'est d'autre justification à faire que celle de l'autorisation donnée par le conseil municipal et approuvée par le préfet, pour le maire, et celle de la délibération prise par ce même conseil, pour le particulier qui prétend soutenir, à ses frais et risques, les droits communaux.

La marche n'est pas moins simple pour plusieurs classes d'actions de la compétence des tribunaux ordinaires. La loi dit expressément que le maire peut, sans autre autorisation que celle conférée par le conseil municipal, intenter toute action possessoire ou y défendre. (Voy. art. 55.) Il en est de même des oppositions aux états dressés pour le recouvrement des recettes communales. (Voy. art. 63.) Les poursuites

(1) Ce sont les termes de l'avis émis par le ministre de l'intérieur, au cours de l'instance qui a donné lieu à l'ordonnance citée du 30 août 1847.

en matière de police et d'ordre public jouissent du même privilége ;

Mais pour toutes autres actions civiles qui ne rentrent point dans l'une des catégories que nous venons d'énumérer, qu'elles soient portées devant la juridiction civile ou devant la justice répressive (Voy. arrêt du 18 juillet 1860), la loi a pris en considération la gravité des suites d'instances toujours lentes, compliquées, et conséquemment dispendieuses. Elle a décidé que le représentant de la commune ne pourrait introduire aucune de ces actions en justice, sans en avoir obtenu l'autorisation du conseil de préfecture. (Voy. art. 49 de la loi du 18 juillet 1837.)

557. — Au premier coup d'œil, on serait porté à supposer que cette prescription ne regarde point le particulier qui exerce une action appartenant à la commune ; la loi néanmoins, a dit le contraire et l'a dit avec raison. Sans doute, l'obligation imposée au particulier d'agir à ses frais et risques met la commune à couvert des dépens et dommages et intérêts ; mais ce n'est pas l'unique danger pour elle, il importe souverainement de ne pas laisser s'engager légèrement un procès susceptible d'amener des demandes incidentes, ou de susciter d'autres contestations, et de jeter le trouble dans les possessions de la commune. (Voy. art. 49.) La cour de cassation s'inspire de cette pensée lorsqu'elle décide que la dispense d'autorisation accordée au maire pour les actions possessoires ne s'étend point au simple contribuable qui ne présente pas les mêmes garanties (Voy. arrêt du 7 mars 1860).

558. — Cette circonstance que le conseil de pré-

fecture est consulté à l'occasion d'un procès est, parfois, devenue la cause d'une méprise sur la nature de la mission qu'il est appelé à remplir. On a cru que ses décisions sur les demandes d'autorisation se rattachaient au pouvoir de juridiction, tandis qu'elles lui sont absolument étrangères. Le conseil de préfecture n'intervient, en effet, que comme assemblée consultative ; ne remplit que les fonctions auxquelles nous avons assigné pour objet la tutelle des communes et établissements publics et commettrait un excès de pouvoirs évident si, confondant son rôle de tuteur avec son rôle de juge, il se saisissait du litige en lui-même (Voy. décr. 3 juillet 1861, Goga). Qu'il refuse ou qu'il accorde l'autorisation, son arrêté résiste à l'application des règles propres aux actes de juridiction.

559. — Il en résulte spécialement qu'un arrêté d'autorisation ne préjuge nullement le mérite de la prétention élevée par la commune, et que, dès lors, les tiers ne sont point fondés à l'attaquer. (Voy. ord. 22 janvier 1838, Gruter.) Le conseil de préfecture n'a statué que sur l'opportunité de l'action projetée et, quant à son mérite, il s'est borné à apprécier jusqu'à quel point les faits et les droits allégués, en les supposant fondés, seraient de nature à motiver une juste demande.

Il en résulte aussi que le refus d'autorisation n'a rien de ce caractère d'irrévocabilité qui constitue la force de chose jugée ; que le conseil de préfecture est parfaitement libre de revenir sur son refus, dès que son opinion est modifiée par des explications ou des documents fournis à l'appui d'une nouvelle demande,

par exemple, par une consultation émanée de jurisconsultes considérés (Voy. ord. 22 février 1838, Serre); qu'enfin, on annulerait le refus d'accueillir une seconde demande, s'il n'avait pour motif que l'irrévocabilité de la décision rendue sur la première. (Voy. ord. 15 février 1833, commune de Saint Pierre en Val.)

560. — La loi réserve expressément à la commune, ou au contribuable, la faculté de se pourvoir devant le roi en son conseil d'État, dans les trois mois à partir de la notification de l'arrêté qui refuse l'autorisation; mais il est exprimé que ce recours sera introduit et jugé en la forme administrative (Voy. L. du 18 juillet 1837, art. 50), c'est-à-dire qu'on adressera la requête directement au secrétariat du conseil, ou par l'intermédiaire du préfet avec les pièces et observations à l'appui, et que la décision sera rendue dans la forme des réglements d'administration publique. L'instruction confiée au comité de législation n'est d'ailleurs soumise à aucune règle particulière; le garde des sceaux a abandonné, depuis la loi de 1837, l'usage de désigner trois jurisconsultes pour donner un avis sur le mérite de l'action. (Voy. M. Reverchon, *Des autorisations de plaider*, nos 56 et 86.) On se contente de consulter le ministre de l'intérieur.

561. — La loi de 1837 a tranché une question vivement controversée en décidant qu'après tout jugement, la commune a besoin d'une nouvelle autorisation pour se pourvoir devant un autre degré de juridiction. (Voy. art. 49.)

562. — Cette disposition s'applique-t-elle au par-

ticulier autorisé à exercer à ses frais et risques une action relative aux droits communaux? Nous ne le pensons pas. L'autorisation n'est point destinée à protéger ses propres intérêts, en le guidant dans le procès qu'il a cru convenable d'entreprendre; elle n'intervient que pour garantir la communauté des conséquences d'une contestation imprudemment soulevée; or, on n'a à se préoccuper sous ce rapport que de l'introduction de l'instance, et non de son plus ou moins de durée. Une fois le débat engagé, le recours aux divers degrés de juridiction n'influe que sur les frais qu'il augmente, la question de savoir s'il est sage d'en user n'intéresse que le particulier qui agit à ses risques; pourquoi donc le soumettre à l'obligation de se faire autoriser par le conseil de préfecture? Si la loi avait voulu qu'il en fût ainsi, elle l'aurait dit formellement (1).

563. — Le législateur s'est servi du mot *degré de juridiction*; la cour de cassation forme-t-elle un degré de juridiction? Dans le sens ordinaire de ce mot, non; la cour de cassation n'est point instituée pour faire droit aux parties. Elle remplit sa mission dans un intérêt d'ordre public, et non point en vue de l'intérêt privé des justiciables. Quoi qu'il en soit, la lettre paraît ici devoir céder à l'esprit de la loi; qu'a-t-on voulu? on s'est proposé de ménager à la commune l'avis du conseil de préfecture pour tous les actes dont l'effet doit être de renouveler le débat, et pour

(1) Cette opinion, émise dans notre première édition, a été depuis confirmée par la jurisprudence. (Voy. arrêt de cassation du 27 mai 1846, et arrêt de la cour de Bourges du 15 février 1851.)

chacun desquels la question d'opportunité se représente dans les mêmes termes que pour l'acte introductif d'instance ; mais le pourvoi formé au nom de la commune, quels que soient d'ailleurs la nature du pouvoir, et le mode de procéder de la cour chargée de prononcer, n'a pas d'autre but, et produit nécessairement cet effet. Le pourvoi dans la pensée qui a dicté la disposition que nous examinons, devait donc être considéré comme un recours à un degré de juridiction, et ce serait abuser de la rigueur des mots, que de se prévaloir d'une distinction qui n'importe que dans les choses qui dépendent de la nature du pouvoir attribué à chaque juge. Lors de la discussion du projet de loi, en 1834, la question ayant été soulevée, le rapporteur répondit : « *pour chaque degré de* « *juridiction*, c'est une expression générale qui com- « prend même le recours en cassation. » M. Taillandier fit observer alors que, « jusqu'à présent, on « n'avait pas eu besoin d'une autorisation pour se « pourvoir en cassation. » M. Persil reprit : « Le « pourvoi en cassation est une chose grave. Cela « peut entraîner des frais considérables, il y a donc « intérêt à obtenir l'autorisation pour le pourvoi en « cassation, comme pour l'appel. » Enfin M. Teste ajouta : « Cela est d'autant plus vrai qu'il y a une « amende imposée en cas de rejet d'un pourvoi ; » et le président résuma en disant : « Ainsi il est en- « tendu dans la proposition de la commission, que « c'est une autorisation spéciale qu'il faut dans cha- « cun des degrés et même pour se pourvoir en cas- « sation. » (Voy. *Moniteur* du 11 mars 1834.) Ces observations ne se sont point reproduites en 1837, dans

la discussion d'où est sortie la loi, parce que l'attention ne s'est point portée sur la question qui les avait fait naître. Mais elles n'en gardent pas moins leur importance, car, en même temps qu'elles confirment les raisons que nous avons invoquées pour établir que l'autorisation n'est pas moins utile pour le pourvoi que pour l'appel, elles attestent qu'on a reconnu d'un accord unanime qu'il convenait de l'exiger dans un cas comme dans l'autre. (Voy. en ce sens, arrêt de la cour de cassation du 12 décembre 1848.)

564. — Quoique l'autorisation soit exigée pour l'introduction de l'instance, on admet généralement que les actes de procédure qui la précèdent ne sont pas entachés de nullité, pourvu qu'elle intervienne avant le jugement. La même doctrine se retrouve dans la règle qui autorise le maire à procéder aux actes conservatoires, et spécialement à interjeter appel sans attendre l'autorisation du conseil de préfecture. Elle se justifie par cette considération que les actes de procédure et les actes conservatoires n'emportent pour la commune aucun engagement irrévocable, et qu'ils peuvent être indispensables pour prévenir l'expiration d'un délai. (Voy. décr. 12 juillet 1860, Guillemin.)

565. — Pendant fort longtemps les particuliers qui voulaient intenter une action contre une commune, ont été eux-mêmes astreints à l'obligation d'en référer d'abord au conseil de préfecture. L'obligation, toutefois, ne procédait pas du même principe et ne tendait pas au même but que celle à obtenir par les communes pour agir en justice. On faisait dériver cette obligation des règles qui président à la compta-

bilité communale ; on disait que la disposition des deniers communaux appartenant au préfet, il était rationnel que le créancier s'adressât, d'abord, à l'administration pour savoir si elle n'entendait pas lui donner satisfaction, sans attendre une condamnation. En partant de cette idée, on avait été conduit à reconnaître que l'autorisation n'était nécessaire que pour les créances chirographaires ou hypothécaires, et qu'il n'y avait pas lieu de la demander pour former contre une commune, soit au pétitoire, soit au possessoire, une action à raison d'un droit de propriété, parce que la disposition des immeubles communaux n'appartient point à l'administration. (Voy. avis du 3 juillet 1808.) La fausseté de ce système se révélait par la bizarrerie de ses conséquences. N'était-il pas étrange qu'on laissât les communes libres et indépendantes lorsqu'il s'agissait de défendre à un procès relatif à un objet immobilier, tandis qu'elles profitaient, pour la défense aux actions personnelles ou mobilières, de la tutelle à laquelle on avait cru devoir les soumettre pour toutes les actions à intenter ? La loi de 1837 a fait disparaître une contradiction si choquante, en consacrant un système tout nouveau.

566. — Le particulier qui veut intenter une action civile contre une commune, qu'elle soit mobilière ou immobilière, n'a point à se munir d'une autorisation. Il est simplement tenu d'adresser, préalablement, au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation (1). Ce mémoire, dont il lui est donné

(1) L'obligation n'est imposée que pour les instances à porter devant les juges de l'ordre civil. (Voy. *suprà*, n° 556.) Elle n'a point

récépissé, interrompt la prescription et toutes déchéances (1). Il est destiné à mettre l'administration à même de décider, dans l'intérêt de la commune, ce qu'il convient qu'elle fasse, s'il faut qu'elle cède ou qu'elle se défende, et pour que l'action de l'adversaire ne reste pas indéfiniment suspendue au gré de l'administration, il est assigné un délai dans lequel cette question doit être résolue. Les tribunaux peuvent être saisis deux mois après la date du récépissé s'il n'y a point de décision, et, dans le cas d'un pourvoi formé contre la décision par la commune, deux mois à partir du jour de l'enregistrement au secrétariat général du conseil d'État. (Voy. art. 51, 53 et 54.)

567. — La marche à suivre par l'administration a été nettement tracée.

Le préfet transmet le mémoire au maire avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer. La délibération est ensuite adressée au conseil de préfecture, qui décide, dans le délai, s'il y a lieu d'autoriser la commune à ester en jugement. (Voy. art. 51 et 52.)

L'autorisation que le conseil de préfecture est appelé à donner intervient, d'ailleurs, dans le même esprit et avec la même portée que lorsqu'il s'agit d'une action à intenter. Il examine jusqu'à quel point il est de l'intérêt bien entendu de la commune de s'engager

trait aux actions du ressort de l'autorité administrative. (Voy. décret 9 janvier 1849, ville de Paris.)

(1) Comme, en matière d'actions possessoires, l'art. 55 de la loi de 1837 dispense de toute autorisation, le mémoire expositif qui serait sans nécessité présenté au conseil de préfecture n'interromprait par la prescription (Voy. arrêt du 23 novembre 1834).

dans des discussions longues et coûteuses ; et d'après cet examen, il la réduit à céder, en lui refusant l'autorisation de se défendre, ou il l'autorise à plaider pour résister à la prétention élevée contre elle.

La loi a expressément réservé le pourvoi par la voie administrative, devant le conseil d'État, contre les arrêtés emportant refus de l'autorisation. C'est dans ce but qu'elle exige que ces arrêtés soient motivés. Le recours doit être formé dans le délai de trois mois à partir de la notification de la décision du conseil de préfecture, et s'il n'est pas jugé au bout de deux mois, qui commencent à courir du jour de l'enregistrement au secrétariat du conseil d'État, la commune est valablement actionnée. (Voy. art. 50, 53 et 54.)

568. — Dans le cours de la discussion, on a signalé les différentes hypothèses susceptibles de se présenter. La première prévoit le cas où l'arrêté du conseil de préfecture est conforme à l'avis émis par le conseil municipal. Rien de plus simple que ce qui se passe alors. S'il y a refus d'autorisation, la commune s'exécute en donnant satisfaction à son adversaire ; si la décision est pour la résistance, elle plaide et se défend par l'intermédiaire du maire.

Y a-t-il divergence entre le conseil municipal et le conseil de préfecture? la question est moins simple sans être beaucoup plus difficile à résoudre. Si, le conseil municipal étant d'avis qu'il faut plaider, le conseil de préfecture décide le contraire, la commune est bien forcée de s'exécuter, car son refus ou sa négligence à le faire n'aurait d'autre résultat que de lui imposer les frais d'une condamnation inévitable.

Son adversaire, en effet, la poursuivra, et dans l'impossibilité de se défendre puisqu'elle n'aura pas été autorisée, elle sera condamnée par défaut. Que si le conseil municipal est déterminé à céder, taudis que le conseil de préfecture autorise la commune à plaider, le maire pourra néanmoins se conformer à la décision du conseil de préfecture et défendre à l'action ; son hésitation et son mauvais vouloir ne résisteront pas à l'influence et, au besoin, à l'autorité du préfet que la loi arme du droit de destitution ; mais si, cependant, une telle résistance se manifestait et que le préfet ne crut pas devoir recourir au moyen extrême de la destitution, la commune se trouverait encore sans défense, à moins qu'un contribuable n'intervint dans les termes de l'art. 49 de la loi du 18 juillet 1837. Nous avions écrit, dans les deux premières éditions de cet ouvrage, qu'au cas où, par impossible, la résistance des officiers municipaux serait invincible, le préfet aurait, aux termes de l'art. 15 de la loi de 1837 qui l'autorise à suppléer le maire pour les actes prescrits par la loi et qu'il a été mis en demeure de réaliser, le droit de représenter la commune et d'ester pour elle en justice. Après une vive controverse, l'opinion contraire a été consacrée, le 3 avril 1867, par un arrêt des chambres réunies de la cour de cassation dont le le motif principal est « que l'acte auquel le maire « refuse son action ne rentre pas dans la catégorie « des actes d'intérêt général prévus par l'art. 9 de la « loi du 18 juillet 1837, qui ne sont accomplis par « le maire que sous l'autorité de l'administration « supérieure et à l'égard desquels le préfet, entre

« les mains de qui l'autorité se trouve alors concen-
« trée, peut incontestablement agir lui-même. » Cette décision solennelle ne nous a pas empêché d'exprimer l'opinion qu'un délégué peut être nommé par le préfet, au cas où le conseil municipal est d'avis que l'action doit être introduite ou la défense présentée (Voy. *sup.* n° 548) ; dans cette hypothèse, il s'agit de pourvoir à l'exécution d'une délibération du conseil municipal, ce qui constitue l'un des devoirs légaux du maire ; le préfet peut donc s'autoriser des termes de l'article 15, tandis qu'en présence de l'opposition du conseil municipal, il était réduit dans l'espèce soumise aux chambres réunies, à invoquer l'art. 9 qui n'a trait qu'à des mesures étrangères à l'intérêt purement communal.

Lorsque l'action est portée devant les tribunaux après l'expiration du délai accordé pour que l'administration tranche la question d'autorisation, la commune se trouve menacée d'une condamnation inévitable, comme dans le cas où il y aurait refus d'autorisation ; elle est dans l'impossibilité de se défendre utilement; elle n'a donc d'autre parti à prendre que de céder ou de solliciter un sursis qui lui permette de rapporter l'autorisation avant la décision définitive. (Voy. *sup.* n° 564.)

569. — Les dispositions relatives à l'autorisation nécessaire aux communes pour se défendre, ne disent pas qu'elle devra être renouvelée pour chaque degré de juridiction. Il a paru, il est vrai, résulter de la discussion à la chambre des députés que la commune défenderesse aurait à recourir à une nouvelle

autorisation. Mais la jurisprudence s'est formée en sens contraire. Elle se fonde sur l'expression *se pourvoir* employée par l'art. 49 de la loi de 1837 et sur la pratique constante des tribunaux depuis l'édit de 1764, pour décider que la commune n'a besoin d'une nouvelle autorisation qu'autant qu'elle se porte demanderesse devant le tribunal supérieur et qu'elle est parfaitement capable d'y paraître et d'y conclure lorsqu'elle y figure comme intimée (Voy. arrêt du 7 août 1867). Il est de même admis en jurisprudence que la commune autorisée à défendre et qui a obtenu gain de cause en partie n'a pas besoin d'autorisation nouvelle pour interjeter un appel incident qui n'est qu'une défense à l'appel principal (Voy. arrêt du 2 juillet 1862).

570. — Que la commune soit demanderesse ou n'ait que le rôle de la défense, l'exception tirée du défaut d'autorisation peut, à titre de moyen d'ordre public, être présentée en tout état de cause et même suppléée d'office par le juge. Ainsi la commune qui a plaidé sans autorisation en appel est fondée à poursuivre devant la cour de cassation, l'annulation de l'arrêt intervenu à son préjudice. Cependant, il ne faut pas qu'une mesure toute de protection pour la commune devienne un prétexte pour faire tomber une décision favorable à ses intérêts. Son adversaire n'est donc pas admis à proposer en cassation la nullité résultant du défaut d'autorisation, s'il n'en a pas fait en appel l'objet d'un chef de conclusions. (Voy. arrêts des 22 juillet 1851 et 30 juillet 1861.)

Art. 7. — Transactions des communes.

571. — Formes de procéder pour entrer dans la voie de la transaction.
572. — Conclusion de la transaction.
573. — Transactions des sections de commune.
574. — Du caractère et des effets de l'acte d'homologation.
575. — Compétence.
576. — Désistements donnés par les communes.

571. — Après avoir montré comment les communes agissent en justice, et quelles sont, quant à l'exercice de leurs actions judiciaires, les conséquences de la tutelle confiée à l'administration, il convient de rechercher les conditions qu'elles ont à remplir pour transiger.

Lorsque des offres sont faites à la commune dans la personne du maire, qui la représente, ou que celui-ci pense qu'il est de son intérêt qu'elle entre elle-même la première dans la voie de la transaction, il en est référé au préfet, et cet administrateur désigne trois jurisconsultes pour donner une consultation destinée à éclairer la commune sur la réalité et l'importance de ses droits. Le conseil municipal prend ensuite, sur le vu de cette consultation une délibération qui, alors même qu'il adopte le projet de transaction, ne devient exécutoire que par l'approbation donnée par le préfet, sur l'avis du conseil de préfecture. (Voy. arrêté du 21 frimaire an XII.) La consultation doit précéder le vote du conseil municipal, à peine de nullité de la délibération. (Voy. décr. 12 juillet 1860, Guillemin.)

572. — Le maire armé de la délibération ainsi

approuvée, s'entend avec l'adversaire de la commune, et, s'il tombe d'accord avec lui, procède à la signature de l'acte rédigé pour exprimer les conditions de la transaction sur les bases arrêtées par le conseil municipal et sans y rien pouvoir changer d'essentiel (Voy. décr. 16 août 1862, Recurel). Cette transaction arrêtée, conclue, ne devient, néanmoins, définitive qu'en vertu de l'homologation du préfet donnée en conseil de préfecture. (Voy. L. 18 juillet 1837; décr. du 25 mars 1852, art. 1er, tableau A, n° 43, et *suprà* tit. 1er, chap. III, n° 312, t. I, p. 269.)

573. — Les formalités prescrites par l'arrêté du 21 frimaire an XII pour les transactions des communes sont applicables à celles des sections de commune, soit avec la commune elle-même soit avec des particuliers. Lorsqu'il n'y a pas d'opposition entre l'intérêt de la commune et celui de la section, cette dernière est représentée par le maire et le conseil municipal; au cas contraire, il doit exister une commission syndicale qui délibère sur la consultation des trois jurisconsultes et dont le président arrête définitivement les termes de la transaction et procède à la signature. (Voy. décr. 2 février 1860, Robineau; 16 août 1862, Recurel.)

574. — Les observations présentées sur le caractère et les effets de l'homologation exigée pour les actes de vente, conviennent également à l'homologation en matière de transaction. Ce n'est autre chose qu'une simple mesure de tutelle, elle ne préjuge en aucune manière le mérite du contrat qui en est l'objet; elle ne fait nul obstacle à ce qu'on l'attaque pour cause de dol, d'erreur, de fraude, et par tous

les moyens de nullité du droit commun. (Voy. ord. 21 nov. 1834, commune de Troisscreux, et 16 mars 1837, commune de Bonneuil.) Et, par suite, ce n'est point par opposition à l'acte d'homologation, mais par action directe qu'il faut demander la nullité de la transaction. (V. ord. 17 mai 1833, section du Berval.)

575. — Quant à la compétence, les raisons tirées de la nature du contrat, qui nous ont conduit à reconnaître que tous les engagements consentis ou stipulés par les communes appartenaient au domaine de la juridiction du droit commun, ne permettent pas de douter que les tribunaux ne doivent être saisis de toutes les difficultés qui se rapportent à l'exécution de la transaction. (Voy. ord. 21 nov. 1834, comm. de Troisscreux; 17 mai 1833, sect. du Berval.)

576. — Les désistements se rapprochent par leur nature de la transaction et de l'aliénation ; à l'un ou à l'autre de ces titres, c'est par le préfet en conseil de préfecture qu'ils doivent être approuvés. Il est vrai que le conseil d'État accepte comme valables les désistements donnés par les maires en exécution d'une délibération du conseil municipal, mais comme l'explique M. Aucoc (Voy. *Sections de commune*, p. 547), « cette pratique se fonde sur ce que les « communes n'ont pas besoin d'être autorisées à « plaider devant les juridictions administratives et « peut-être aussi sur ce que le conseil d'État est « associé lui-même à l'exercice de la tutelle admi- « nistrative établie pour protéger les communes « contre les erreurs de leurs représentants. Il n'en « est pas ainsi et n'en pourrait pas être ainsi devant « l'autorité judiciaire. »

CHAPITRE VII.

DES CONFLITS.

—

Préliminaires.

577. — Objet de la législation sur les conflits.
578. — Historique de cette législation.
579. — Ordonnance du 1er juin 1828.
580. — Du système établi par l'ordonnance de 1828.
581. — Tribunal des conflits.
582. — Services rendus par l'institution.
583. — Retour à l'ordonnance du 1er juin 1828.
584. — Division du sujet. — Conflit positif et conflit négatif.

577. — L'assemblée constituante, après avoir proclamé le principe de l'indépendance respective des autorités administrative et judiciaire, dut bientôt reconnaître que, pour ménager à ce principe une application toujours efficace et complète, il était indispensable de prévoir les difficultés qui pouvaient naître entre les deux autorités relativement à leurs attributions, et de pourvoir à leur solution.

Ces difficultés, désignées sous la dénomination de *conflits*, sont réglées par des dispositions qui touchent aux institutions mêmes du pays.

578. — La loi des 7-14 octobre 1790 comprenait les conflits au nombre des *réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs*, dont la connaissance était interdite aux tribunaux, et qui devaient être portées au roi. La loi du 21 fructidor an III, plus précise, dispose, qu'en cas de conflit d'attribution, il sera sursis jusqu'à décision du ministre, confirmée

par le directoire exécutif, qui en référera, s'il est besoin, au corps législatif. (Voy. art. 27.) La constitution de l'an VIII change l'organisation, sans altérer le principe. Le conseil d'État, chargé par l'art. 52 de cette constitution de résoudre les difficultés susceptibles de s'élever en matière administrative, est spécialement appelé par l'art. 11 du réglement du 5 nivôse an VIII à prononcer sur les conflits.

On voit par ces monuments législatifs que l'on ne songea qu'à protéger l'autorité administrative. Ce fut l'effet d'une préoccupation due à ce fait que, dans le passé, l'usurpation et, à sa suite, la confusion étaient venues de l'autorité judiciaire. Cette inévitable influence de la loi des réactions est plus frappante encore dans les actes destinés à régler l'exercice du droit confié à l'administration, pour la répression des envahissements préjudiciables à son empire. L'arrêté du 13 brumaire an X investit le préfet du droit d'*élever le conflit* sur toute question de la compétence administrative qui aurait été portée devant un tribunal, et, à cet effet, de prendre un arrêté déclarant que le *conflit est élevé et que la cause est revendiquée par l'autorité administrative*; et il impose aux tribunaux l'obligation de surseoir, en conséquence de cet arrêté, à toutes procédures, jusqu'à ce qu'il ait été prononcé sur le conflit. Dans la suite, de nombreux avis du conseil d'État, dont les principaux sont datés des 12 novembre 1811, 22 janvier 1813 et 6 février 1821, ont bien eu pour objet de résoudre les difficultés relatives au réglement des conflits, mais il n'en est résulté aucune restriction au principe consacré par l'arrêté de brumaire an X. Il en faut dire autant

des décrets et ordonnances. Le gouvernement s'est gardé d'affaiblir le moyen d'action remis dans ses mains. Une ordonnance du 18 décembre 1822 atteste, au contraire, qu'il ne faisait nulle difficulté de se considérer comme maître d'en rendre les conditions plus faciles, car elle confère au préfet de police, à Paris, le droit d'élever le conflit, qu'il n'avait point précédemment.

579. — Nous n'avons point à faire l'historique des abus, plus ou moins graves, qui ont eu leur source dans la législation dont nous venons de présenter une courte analyse. Qu'il nous suffise de constater que les plaintes qu'ils suscitèrent devinrent de plus en plus vives, et de résumer les points sur lesquels portaient principalement les réclamations. On signalait, en premier lieu, comme exorbitant, le droit donné au préfet d'arrêter l'action la plus juste. On faisait remarquer qu'il n'était pas même tenu de motiver les arrêtés de conflits, et qu'il était le maître de les faire intervenir jusqu'au dernier terme de l'action judiciaire. L'absence de tout délai pour la procédure donnait d'ailleurs, au grand préjudice des citoyens, le moyen de suspendre indéfiniment le cours de la justice. Enfin, les jugements et arrêts eux-mêmes pouvaient être frappés dans leur exécution ; le droit de l'administration allait jusqu'à faire violence à l'autorité de la chose jugée. (Voy. Bavoux, *Des conflits*, t. I, p. 5.)

Dans le cours de l'année 1828, l'opinion publique avait pris assez de force pour qu'il fût désormais impossible de résister à ses exigences ; on dut se préparer à modifier la législation des conflits.

Un arrêté ministériel du 16 janvier 1828, institua une commission : « 1° pour examiner suivant quelles « règles et quelles formes et dans quelles limites le « droit de revendiquer les affaires dont la connais- « sance appartient à l'administration, soit en vertu « des lois qui ont réglé les attributions, soit en vertu « des lois spéciales, peut et doit être exercé, aux ter- « mes des lois existantes, par les agents du gouverne- « ment ; 2° pour proposer et rédiger s'il y a lieu, les « dispositions réglementaires qui pourraient paraître « nécessaires ou utiles pour maintenir l'autorité de « la chose jugée et la compétence des tribunaux, sans « porter atteinte à l'indépendance de l'action de l'ad- « ministration. »

« Cette commission composée de neuf membres tous recommandables par leurs lumières et leur position dans la magistrature, le conseil d'État ou le barreau, écrit M. Boulatignier, consacra onze séances à constater l'état de la législation et de la jurisprudence sur les conflits, à rechercher et à discuter les réclamations qui s'étaient élevées ; après avoir approfondi les principes de la matière et reconnu la nécessité de maintenir à l'administration le droit qu'on lui voulait enlever et dont on contestait même l'existence, elle établit des règles qui lui parurent propres à calmer les colères de l'opinion, en offrant des garanties contre le retour des abus. Ainsi, la commission détermina les limites légales du conflit, de manière qu'elles ne pussent être franchies désormais, et proposa, en outre, d'interdire l'exercice du droit de conflit dans des matières et devant des juridictions où, d'après les principes, il pouvait être exercé, mais

où l'on pensa que l'administration pouvait y renoncer sans voir entraver sa marche et sans compromettre son action d'une manière sensible. Pour les cas où le droit fut conservé, il fut assujetti à des formes qui eurent pour objet de forcer l'administration à préciser les revendications qu'elle exerçait devant l'autorité judiciaire, à établir leur fondement légal, à attendre pour élever le conflit que l'autorité judiciaire eût affirmé sa compétence, à prendre et à notifier les arrêtés de conflits dans un bref délai. L'intervention des parties dans l'instruction fut, d'ailleurs, assurée d'une manière aussi économique, mais plus simple que précédemment ; enfin, le jugement des conflits fut soumis à des délais rigoureusement calculés et dont l'administration supérieure ne put s'affranchir.

« Les propositions de la commission qui devaient, dans son opinion, servir de base à une proposition législative, donnèrent lieu à une simple ordonnance réglementaire sous la date du 1er juin 1828. Le gouvernement pensa sans doute qu'il était préférable de procéder ainsi, pour remédier plus promptement au mal et satisfaire les exigences de l'opinion. » (Voy. *Dictionnaire d'administration*, v° *Conflit*.)

580. — A la suite de la révolution de 1830, deux ordonnances, l'une du 12 mars 1831 et l'autre à la date du 18 septembre 1839, n'eurent pour objet que de mettre le mode de procéder sur les conflits en harmonie avec l'organisation nouvelle donnée au conseil d'État. Le régime établi en 1828 n'en fut point altéré.

Le chef de l'État, dans le système consacré par l'ordonnance de 1828, est appelé à régler les conflits en conseil d'État, non comme administrateur su-

prême, dans l'intérêt de l'autorité administrative, mais comme dépositaire du pouvoir exécutif, à l'effet de rétablir l'accord entre les agents de l'administration et les tribunaux, qui s'en partagent l'exercice. Mais il n'en est pas moins vrai, qu'en fait, c'était du conseil d'État qu'émanait la décision ; que le conseil d'État, tel qu'il était constitué, c'était l'autorité administrative ; et que cette autorité était, en réalité, juge et partie dans le débat.

Qu'en résulta-t-il ? L'opinion publique garda ses défiances, et la magistrature elle-même eut peine à accepter les ordonnances rendues sur conflits comme émanant d'un supérieur commun aux autorités administrative et judiciaire. Ces ordonnances ne furent pour les tribunaux et pour la cour de cassation elle-même que des décisions d'espèce. Et de là, sur beaucoup de points entre la cour de cassation et le conseil d'État, des dissentiments qui se traduisirent en une opposition directe et absolue de jurisprudence, et compromirent, sur plus d'un point, les plus précieux avantages de l'unité de législation.

581. — Les auteurs de la constitution de 1848 entreprirent de remédier à cet état de choses par l'institution d'un tribunal spécial pour le réglement des conflits. Ce tribunal se composait, indépendamment du ministre de la justice qui en avait la présidence, de huit juges pris, en nombre égal, parmi les membres de la cour de cassation et parmi les membres du conseil d'État. Ces juges, désignés pour trois ans par leurs corps respectifs, étaient, en cas d'empêchement, remplacés par des suppléants élus dans le corps auquel le juge empêché appartenait, pour le

même laps de temps. (Voy. constitution, 4 novembre 1848, art. 89, et L. 4 février 1850, art. 3.) Le concours des huit juges et du président était nécessaire pour la validité des décisions, qui ne pouvaient être rendues qu'après un rapport écrit fait par l'un des membres du tribunal, et sur les conclusions du ministère public (Voy. L. 4 février 1850, art. 4). Les fonctions de rapporteur étaient, alternativement, confiées à un conseiller d'État et à un membre de la cour de cassation. Celles d'organe du ministère public étaient remplies par deux commissaires du gouvernement choisis, annuellement, par le chef de l'État, l'un parmi les maîtres des requêtes au conseil d'État, l'autre dans le parquet de la cour de cassation. (Voy. *ibid.*) Enfin, dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles d'organe du ministère public ne pouvaient être confiées à deux membres pris dans le même corps. (Voy. *ibid.*)

582. — On avait pensé qu'en prenant au sommet de la hiérarchie administrative et judiciaire, les hommes investis au plus haut degré de la confiance de leurs collègues, et en les appelant à examiner et résoudre en commun, et dans les conditions de la plus parfaite égalité, les questions d'attributions débattues entre les pouvoirs administratif et judiciaire, on aurait raison de toutes les prétentions irréfléchies, et que leurs décisions n'inspireraient pas moins de confiance et de respect aux organes de la justice qu'aux agents de l'administration. Ces espérances n'ont pas été trompées. Le tribunal des conflits s'est montré l'interprète impartial et éclairé des lois de compétence; les prérogatives du gouvernement ont

trouvé en lui le gardien le plus vigilant ; et, sans se laisser égarer jamais par le sentiment exagéré de ses droits et de sa force, il a su imprimer à ses décisions assez d'autorité pour les faire accepter à titre d'actes régulateurs. Les conseillers d'État et les magistrats qui le composaient apportaient dans le sein de cette assemblée les idées puisées, pour les uns, dans l'étude des faits, et pour les autres, dans la pratique des lois, et, en rentrant dans leurs corps respectifs, ils y rapportaient et y faisaient pénétrer des convictions acquises dans les discussions les plus approfondies. Le conseil d'État et la cour de cassation se sont, comme par l'effet d'un commun accord, tenus pour réciproquement liés par les arrêts du tribunal des conflits, et les dissidences ont cessé sur tous les points qu'il a réglés.

583. — Les services rendus par l'institution nouvelle n'ont cependant pu la sauver ; elle n'a pas survécu au régime avec lequel elle était née. La constitution de 1852 nous a ramenés à l'ordonnance du 1er juin 1828. Mais cette ordonnance, redevenue la règle unique de la matière, a pris place au milieu d'institutions bien différentes de celles avec lesquelles elle s'était trouvée en harmonie à son origine. On avait considéré, en 1828, que si le gouvernement abusait des conflits, la responsabilité des ministres était un remède toujours prêt. Cette garantie a disparu en 1852 ; si on doit la regretter, sous d'autres rapports, comme toutes les garanties dont la nature est de rester sans application dans les temps calmes et de se retrouver au besoin pour donner aux situations difficiles une solution légale et pacifique, au moins

faut-il reconnaître qu'en ce qui concerne les conflits, il y a été suppléé par la sagesse du conseil d'État, par la sévérité avec laquelle il a toujours contenu l'administration dans le domaine qui lui est propre.

584. — Dans l'analyse que nous venons de présenter, nous n'avons envisagé que le conflit proprement dit, que celui qui résulte de la revendication par l'administration d'une question soumise aux tribunaux et retenue par eux, et qu'on désigne sous la dénomination de *conflit positif*. Nous en traiterons tout d'abord. Mais on dit aussi qu'il y a conflit dans le cas où l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se déclarent, l'une et l'autre, incompétentes pour connaître d'un litige ; on dit qu'il y a *conflit négatif*. Nous consacrerons un second article à cette deuxième espèce de conflit qui est, d'ailleurs, restée étrangère aux prévisions du réglement de 1828.

Art 1. — Conflit positif.

585. — Division.

585. — Nous avons à dire, dans deux paragraphes distincts, dans quels cas le conflit peut être élevé et comment il se règle.

§ 1. *Des cas dans lesquels le conflit peut être élevé.*

586. — Devoir à remplir par le procureur impérial dès qu'il est informé qu'une question attribuée à l'autorité administrative a été portée devant le tribunal.

587. — Le conflit ne peut être élevé en matière criminelle.

588. — Obligation pour les juges criminels de se déclarer incompétents.

589. — Il y a lieu au conflit en matière de police correctionnelle.
590. — Portée de l'ordonnance en ce point.
591. — De la distinction à faire, quant au conflit, entre l'action civile et l'action à fin d'application de la loi pénale.
592. — Le conflit ne peut être élevé ni en matière de simple police, ni devant les justices de paix, ni devant les tribunaux de commerce.
593. — Motifs de ces exceptions.
594. — Le conflit peut-il être élevé en référé?
595. — Peut-il être élevé devant le jury d'expropriation ?
596. — Le conflit n'est point applicable aux empiétements respectifs des autorités administratives ou judiciaires.
597. — Le défaut d'autorisation du gouvernement à l'effet de poursuivre ses agents ne saurait, non plus, donner lieu au conflit.
598. — Il en est de même de l'autorisation nécessaire aux communes et établissements publics pour agir en justice, et des formalités à remplir préalablement aux poursuites contre l'État.
599. — De la chose jugée envisagée comme obstacle au droit d'élever le conflit.
600. — Les décisions qui ont pour effet de mettre fin au litige sont les seules après lesquelles le conflit cesse d'être possible.
601. — De l'interprétation des décisions présentées comme ayant la force de chose jugée.
602. — Des effets, relativement au conflit, de l'acquiescement aux décisions judiciaires ou transactions sur procès.
603. — Suite — Du défaut d'appel et du défaut d'opposition.
604. — Du pourvoi en cassation.
605. — De l'appel pour cause d'incompétence à l'égard des jugements qualifiés en dernier ressort.

586. — Aux termes de l'arrêté du 13 brumaire an X, aussitôt que le procureur impérial est informé qu'une question attribuée par la loi à l'autorité admi-

nistrative a été portée devant le tribunal où il exerce ses fonctions, il est tenu d'en requérir le renvoi devant l'autorité compétente, et de faire insérer ses réquisitions dans le jugement qui intervient. (Voy. art. 1er.) Nous croyons qu'en outre, et pour procurer l'application de la disposition toute particulière au régime institué par l'ordonnance de 1828, d'après laquelle le préfet doit, préalablement au conflit, proposer le déclinatoire et amener le tribunal à statuer sur sa propre compétence, il convient qu'il avertisse immédiatement ce fonctionnaire.

Dans tous les cas, si le tribunal refuse le renvoi, le procureur impérial en instruit sur-le-champ le préfet et lui envoie, en même temps, copie de ses réquisitions motivées. (Voy. arrêté 13 brumaire an X, art. 2.)

587. — Ces prescriptions, toutefois, n'ont trait qu'aux matières dans lesquelles le conflit peut être élevé.

« A l'avenir, porte l'art. 1er de l'ordonnance du « 1er juin 1828, le conflit d'attribution ne sera jamais « élevé en matière criminelle. » Ce n'est pas qu'en matière criminelle, il ne puisse surgir aucune question de la compétence administrative. Il suffit de supposer qu'un comptable public, poursuivi pour dilapidation, demande la vérification préalable de ses comptes, à l'effet de faire constater s'il est ou non en débet, pour reconnaître qu'il s'élèvera une question de nature à influer sur la décision du juge saisi de l'accusation, et que cette question préjudicielle ne peut se résoudre qu'en un réglement de comptabilité du ressort exclusif de l'administration. Ce n'est pas non plus que la compétence administrative doive

s'effacer dans ces matières. La disposition que nous examinons s'explique par les souvenirs qu'avait laissés l'ancien régime. On s'est rappelé que sous le Directoire « la question de savoir si l'on était émigré, « prêtre déporté, chouan, déserteur, embaucheur, « espion, dans le cas d'arrestation, ou condamnable « à mort était jugée par l'administration. » (Voy. Sirey, *Du conseil d'État selon la Charte*, n° 139.) Et c'est pour lui interdire à jamais la possibilité de faire invasion dans l'application des lois pénales, qui touchent à la liberté et à la sûreté des citoyens, sous le prétexte de revendiquer les questions préjudicielles de son domaine, qu'il a été statué qu'on ne pourrait pas élever de conflits dans les procès criminels. La crainte de l'abus a eu assez de force pour faire renoncer à l'usage.

588. — D'après cela, le maintien de la séparation des pouvoirs en matière criminelle n'est assuré par aucune mesure spéciale. Le respect des attributions administratives est abandonné à la prudence et à l'impartialité des tribunaux. L'obligation pour les magistrats qui les composent, de reconnaître et de déclarer eux-mêmes leur incompétence sur telle ou telle question qui serait du ressort de l'autorité administrative et qui se présenterait dans le cours d'un débat criminel, n'en est que plus sacrée. La cour de cassation l'a sanctionnée par un arrêt du 15 juillet 1819, qui casse et annule les décisions des conseils de révision et conseils de guerre qui avaient consacré la plus monstrueuse injustice au préjudice d'un sieur Fabry. On lit, notamment, dans les considérants, « que Fabry était poursuivi pour fait de dilapidation

« de deniers publics ; mais qu'il n'en pouvait être « déclaré coupable qu'autant qu'il aurait été préala- « blement décidé, par l'autorité compétente, qu'il « était reliquataire dans les comptes de sa gestion ; « qu'il avait requis cet examen préjudiciel de sa « comptabilité ; et que, néanmoins, sans qu'il eût « été définitivement prononcé, le conseil de révision « a déclaré la compétence de la juridiction militaire, « par son jugement du 10 mai 1815 ; qu'en consé- « quence, le premier conseil de guerre permanent a « statué sur la plainte, et a condamné Fabry par son « jugement du 2 juin, qui a été confirmé le 5 du « même mois, par le conseil de révision ; ce qui a « été, de la part de ces deux tribunaux, une violation « des règles de compétence. »

589. — En matière de police correctionnelle, il est nombre de délits dont la répression est formellement attribuée à la juridiction administrative. Toutes les contraventions de la grande voirie, par exemple, donnent lieu à des poursuites devant le conseil de préfecture. Pour les délits mêmes dont la connaissance a été laissée aux juges correctionnels, les questions préjudicielles de la compétence administrative sont de nature à se présenter bien plus fréquemment que dans les procès criminels proprement dits. Ainsi, il est aisé de concevoir qu'une foule de délits forestiers peuvent dépendre de la question de *navigabilité* des rivières ou de *défensabilité* des bois. L'abus du conflit en matière correctionnelle est, d'ailleurs, infiniment moins dangereux. La politique s'y mêle difficilement, et la vie ou l'honneur des citoyens ne s'y trouvent point engagés. Aussi le conflit a-t-il lieu en

cette matière lorsque la répression du délit est attribuée, par une disposition législative, à l'autorité administrative, ou lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépend d'une question préjudicielle dont la connaissance appartient à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative. (Voy. ord. 1er juin 1828, art. 2.)

590. — La forme de la rédaction de l'ordonnance en ce point suppose un sacrifice du droit d'élever le conflit ; elle ne semble l'admettre qu'à titre d'exception, pour des cas déterminés. Mais, en réalité, l'article dont il s'agit ne fait, suivant la judicieuse remarque de M. Boulatiguier, que préciser le droit de l'administration. « On lui accorde, d'une part, la revendication pleine et entière des matières répressives dont la connaissance lui est attribuée par une disposition législative ; d'autre part, dans les cas où la décision du tribunal de police correctionnelle dépend d'une question administrative, on lui réserve le droit d'élever le conflit sur cette question préjudicielle. Il nous est difficile d'apercevoir quelle plus grande extension le conflit eût pu recevoir régulièrement. » (Voy. *Dictionnaire d'administration*, v° *Conflit*.)

591. — Quoi qu'il en soit, le tribunal des conflits, par une décision à la date du 17 avril 1851, a établi entre l'action civile et l'action à fin d'application de la loi pénale, une distinction qui réduit singulièrement la portée des restrictions imposées, relativement aux instances portées devant les juridictions répressives, à l'exercice du droit pour l'administration de revendiquer les questions de sa compétence.

Un sieur Rougier, qui poursuivait devant la police

correctionnelle deux employés aux travaux du canal de Marseille, à raison de blessures faites par imprudence à son fils, avait cru devoir mettre en cause la ville de Marseille comme civilement responsable. Le préfet des Bouches-du-Rhône prit un arrêté de conflit qui fut confirmé par arrêt ainsi motivé :

« Considérant que, des termes de l'arrêté du 27 jan-
« vier 1851, il résulte que le préfet n'a voulu reven-
« diquer la contestation pour l'autorité administrative
« qu'en ce qui concerne la responsabilité civile de la
« ville de Marseille ;

« Considérant que l'art. 2 de l'ordonnance du
« 1er juin 1828 ne s'applique qu'aux matières correc-
« tionnelles, et que l'action introduite contre la ville
« de Marseille est une action purement civile ; que
« si les dispositions générales du Code d'instruction
« criminelle autorisent la partie lésée à exercer à
« son gré l'action civile séparément de l'action pu-
« blique ou conjointement avec cette dernière, cette
« faculté est subordonnée à l'existence de la compé-
« tence de l'autorité judiciaire, et ne saurait déroger
« aux lois spéciales qui attribuent, par des considé-
« rations d'ordre public, la connaissance de l'action
« à l'autorité administrative ;

« Considérant que le sieur Rougier, au nom de
« son fils, a actionné la ville de Marseille comme ci-
« vilement responsable du dommage causé à celui-ci
« dans l'exécution de travaux ayant le caractère de
« travaux publics ; que l'autorité administrative
« seule compétente, aux termes de l'art. 4 de la loi
« du 28 pluviôse an VIII, pour statuer sur les réela-
« mations des particuliers qui se plaignent de torts

« et dommages procédant du fait personnel des en-
« trepreneurs, l'est à plus forte raison pour con-
« naître des réclamations qui proviendraient du fait
« de l'administration. »

Le tribunal des conflits a ainsi posé en principe que l'interdiction du conflit en matière correctionnelle, et même en matière criminelle, n'a trait qu'à l'action à fin d'application de la loi pénale ; que l'administration est restée maîtresse de recourir au conflit à l'égard de l'action civile ; que la faculté, pour la partie plaignante, de porter cette action devant le juge saisi de la première ne doit pas être considérée comme exclusive du droit réservé à l'administration ; et que, partant, le juge criminel peut être, nonobstant les exceptions consacrées par les art. 1 et 2 de l'ordonnance de 1828, dessaisi par arrêté de conflit de toute action civile portée devant lui.

592. — « Les rédacteurs de l'ordonnance de 1828, écrit M. Boulatignier (Voy. *loc. cit.*), avaient incontestablement la pensée que le conflit ne pût être élevé désormais ni devant les juges de paix, ni devant les tribunaux de commerce (1) ; cela résulte tout à la fois du procès-verbal des délibérations que M. Taillandier a fait connaître, et de l'*avis* qui accompagnait le projet d'ordonnance et qui fut remis avec lui au

(1) Avant cette ordonnance, et depuis le gouvernement directorial, le conflit avait été élevé devant les justices de paix, dans un très-grand nombre de cas, devant les tribunaux de commerce, moins fréquemment sans doute, mais assez souvent encore, et cela sans qu'on paraisse avoir fait la moindre difficulté à cet égard. (*Note de l'auteur cité.*)

garde des sceaux. Mais en l'absence d'une disposition formelle sur ces points, il a été réservé à la jurisprudence de trancher la question.

« Le débat s'est ouvert en ce qui concerne les juges de paix, statuant comme juges de police, presque immédiatement après la publication de l'ordonnance précitée.

« Un sieur Bruhat, entrepreneur des travaux de la route royale de Bordeaux à Saint-Malo, dans la traverse de Tonnay-Charente, fut cité devant le tribunal de police du canton, pour avoir encombré la voie publique de matériaux, et avoir ainsi occasionné la chute d'une voiture appartenant à des sieurs Roult et Russeil. Le préfet de la Charente-Inférieure intervint et proposa le déclinatoire, en se fondant, d'une part, sur ce que le sieur Bruhat alléguait avoir agi d'après les ordres de l'administration, et, d'autre part, sur ce qu'il s'agissait de dommages résultant de l'exécution de travaux publics. Mais le déclinatoire fut rejeté par un jugement du 9 août 1828, qui condamna l'entrepreneur, solidairement avec plusieurs de ses ouvriers, à l'amende et aux frais, ainsi qu'au remboursement pour dommages d'une somme de 119 fr. Le 20 du même mois, le préfet prit un arrêté de conflit qui fut annulé par une ordonnance royale du 3 décembre, motivée comme il suit : « Considérant que, d'après les règles et les formes prescrites par l'ordonnance du 1er juin 1828, le conflit « ne peut être élevé devant la justice de paix ; qu'il « n'y a lieu au conflit que lorsque le tribunal de première instance est saisi de l'appel interjeté d'une « sentence du juge de paix, puisque c'est alors seu-

« lement que peuvent être accomplies les formalités « prescrites par les art. 5, 6 et suivants de ladite or- « donnance. »

« ... A supposer qu'il pût rester quelques doutes après cette ordonnance, ces doutes ne pourraient plus subsister aujourd'hui, car il existe sous la date du 16 juillet 1846, une autre ordonnance qui annule un conflit élevé par le préfet du Finistère, le 9 mai précédent, devant le juge de paix du canton de Landerneau, jugeant comme juge de police... « Considé- « rant, y est-il dit, que d'après l'ordonnance royale « du 1er juin 1828, le conflit ne peut être élevé devant « les tribunaux de simple police. »

« En ce qui concerne les justices de paix proprement dites, la jurisprudence a été promptement et nettement fixée. Au commencement de 1829, le conseil d'État ayant été appelé à statuer sur un conflit élevé le 28 septembre 1828, par le préfet de l'Yonne, dans une instance engagée devant le juge de paix du canton de Sens, entre la commune de Serbonne et quelques-uns de ses habitants, au sujet d'une action possessoire relative à des terrains que la commune prétendait avoir été usurpés, il intervint, à la date du 11 janvier, une ordonnance qui annula l'arrêté de conflit en reproduisant littéralement le *considérant* de l'ordonnance du 3 décembre précédent, rendue sur le conflit Bruhat. Depuis lors, le conseil d'État a eu plusieurs fois occasion de résoudre la question, et il a suivi la même règle.

« La difficulté s'est présentée un peu plus tard, relativement aux tribunaux de commerce ; c'est, en effet, en 1832 seulement, que le conseil d'État a été

appelé à l'examiner par suite d'un conflit élevé le 15 février de cette même année, par le préfet de la Seine, devant le tribunal de commerce du département, à l'occasion d'une action intentée par le sieur Desprez, ancien banquier, contre le trésor public. L'arrêté de conflit a été annulé par une ordonnance du 29 mars dont voici les motifs: « Considérant que « l'ordonnance du 1er juin 1828 ne peut s'appliquer « aux tribunaux de commerce, près desquels il « n'existe pas de ministère public, et que c'est de- « vant la cour royale, sur l'appel, que peuvent être « accomplies les diverses formalités prescrites par « les art. 6, 7, 12, 13 et 14 de ladite ordonnance. »

593. — Le conseil d'État, pour décider que le conflit ne pouvait être élevé devant les tribunaux de simple police, les justices de paix et les tribunaux de commerce, ne s'est attaché qu'à la lettre de l'ordonnance ; il a fait résulter l'interdiction de l'impossibilité d'obtenir devant ces juridictions, l'observation de prescriptions dont l'exécution n'était confiée qu'au procureur du roi. La pensée qui a présidé à la rédaction n'en est pas moins certaine et facile à saisir. On a considéré les affaires sur lesquelles prononcent les juges de paix, comme trop minimes pour que l'administration eût à s'en préoccuper; on n'a pas cru que les questions réservées à l'autorité administrative fussent exposées à se trouver souvent engagées dans les litiges du ressort des juges consulaires (Voy. M. Taillandier, *Commentaire sur l'ordonnance des conflits*, p. 159); et d'un autre côté, l'amovibilité des juges de paix et des membres des tribunaux de commerce enlevait aux excès de pou-

voirs de ces magistrats, tout le danger qu'ils peuvent présenter de la part de corps organisés dans des conditions de durée et d'indépendance.

Remarquons, d'ailleurs, que c'est à la juridiction et non point à la matière que s'applique l'exception. L'administration a la ressource de suivre en appel le procès dans lequel sa prérogative lui semble avoir été compromise, et d'élever devant le juge du second degré, le conflit dont il ne lui a pas été donné de s'armer en première instance. (Voy. ord. 30 mars 1842, Blanchet ; 2 mai 1845, Carisey.)

594. — Le comité de législation, consulté par le ministre des travaux publics, a émis, à la date du 3 mai 1844, l'avis : 1° que l'administration publique n'a aucun moyen d'empêcher qu'on la cite en référé ; 2° que quand elle est citée en référé, elle ne peut empêcher l'exécution provisoire d'une décision rendue contre elle, qu'en élevant le conflit sur les questions qui lui paraissent être de la compétence administrative ; 3° que le conflit peut être régulièrement élevé devant le juge de référé. L'avis du comité dont j'emprunte la citation à M. Boulatignier, est, quant à ce dernier point, motivé ainsi : « Considérant qu'il « n'existe aucun obstacle à ce que le conflit soit « élevé en référé ; que le président d'un tribunal de « première instance jugeant en référé, n'exerce pas « une juridiction exceptionnelle ; qu'il exerce la juri- « diction ordinaire du tribunal dont l'autorité lui a « été déléguée par la loi, pour les cas d'urgence et « l'exécution des titres parés ; que dès lors, l'admi- « nistration, quand elle est citée en référé, se trouve « devant la juridiction où le préfet est autorisé à

« élever le conflit ; que rien ne s'oppose à ce que « le procureur du roi assiste au référé ; qu'il doit y « assister, lorsque l'État est en cause, la généralité « des art. 83 et 112 du Code de procédure civile « comprenant les référés comme les causes ordi- « naires; que le préfet devra, comme il ferait devant « le tribunal de première instance, adresser son dé- « clinatoire au procureur du roi ; que le président « sera tenu de statuer sur le déclinatoire, et d'or- « donner lui-même, après l'arrêté de conflit, qu'il « soit sursis à l'exécution ; que les délais de l'or- « donnance du 1er juin 1828, introduits dans l'intérêt « des justiciables et comme maximum du temps « laissé à l'administration pour revendiquer les « questions qui lui paraissent être de sa compétence, « ne font pas obstacle à ce que le déclinatoire soit « présenté et l'arrêté de conflit déposé au greffe le « même jour, à ce que le préfet prenne connaissance « de l'ordonnance sur minute, etc. »

La question s'est présentée récemment devant le conseil d'État, au contentieux, et elle a été résolue dans le même sens par une décision sur laquelle nous reviendrons au chapitre des *travaux publics*, parce qu'elle indique l'autorité à laquelle on doit recourir pour faire procéder aux constatations provisoires en cas de torts et dommages causés à la propriété par des travaux de cette nature (Voy. décr. 22 janvier 1867, Pajot).

595. — Nous croyons avec M. Dareste (*Justice administrative*, p. 321), et contre l'opinion de M. Serrigny (t. 1er, p. 240, édition de 1865) que le conflit ne peut pas être élevé devant le jury d'expropriation. La

raison de décider nous paraît devoir être tirée de la nature même de la mission du jury qui consiste à procéder à une sorte d'arbitrage entre l'intérêt public et l'intérêt privé. Cet arbitrage, le jury n'a pas à en déterminer lui-même la matière; il n'exerce pas, à cet égard, de pouvoir juridictionnel ; il ne pourrait donc statuer sur le déclinatoire préalable ; on ne conçoit pas non plus comment il pourrait prononcer un sursis, lui dont l'existence est éphémère. C'est donc par d'autres moyens que l'administration devra faire respecter ses attributions ; il dépend d'elle que le décret déclaratif d'utilité publique, l'arrêté de cessibilité, le jugement d'expropriation, les offres enfin ne s'appliquent qu'à des biens et droits dont la dépossession donne lieu à des indemnités à régler par le jury ; lorsque celui-ci a statué, la garantie contre les excès de pouvoirs qu'il a pu commettre ne se trouve plus que dans le recours en cassation (Voy. décr. 29 mars 1866, *Usines de Saint-Maur*), et nous ne voyons, pour notre part, dans ce résultat, rien que de conforme au principe que l'expropriation s'opère par *autorité de justice*. Au fond et en soi, le réglement d'indemnité constitue une opération administrative ; cependant, à partir du jugement d'expropriation, l'administration se dessaisit ; elle s'en remet pour la fixation de la somme à allouer, à l'arbitrage du jury ; de même aussi elle s'en remet, pour la détermination de la compétence du jury, à la cour de cassation, en sorte qu'il ne peut jamais arriver qu'elle reprenne par voie de conflit ce qu'elle a abandonné.

La doctrine que nous proposons ici peut avoir ses inconvénients ; mais nous croyons qu'ils tiennent bien

moins à la doctrine en elle-même qu'à l'usage qui s'est introduit de permettre aux parties de modifier leurs conclusions devant le jury jusqu'au dernier moment et de le saisir ainsi de demandes accessoires que la partie expropriante n'a le temps ni d'étudier ni de contredire.

596. — Il n'est pas sans exemple que les préfets aient eu l'idée de recourir au conflit pour se garder et défendre des usurpations tentées par d'autres fonctionnaires du même ordre et, par exemple, pour trancher une question de compétence entre les conseils de préfecture et eux-mêmes (Voy. ord. 24 mars 1832, veuve Bouillet), ou encore pour obliger un tribunal à se dessaisir d'une demande d'indemnité et à renvoyer les parties devant un jury d'expropriation. (Voy. décr. 12 mars 1863, syndicat de la Basse-Veyle.) Mais il est clair que c'était mettre en oubli le but et la nature du pouvoir qui leur a été confié et l'affecter à un usage directement contraire à sa destination.

597. — La garantie donnée aux fonctionnaires publics par l'art. 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII, qui soumet leur mise en jugement à une autorisation préalable du gouvernement, n'est manifestement établie que dans leur intérêt personnel; elle est d'ailleurs, pleinement étrangère à l'ordre des juridictions; et, par conséquent, il est bien certain qu'il est loisible aux agents du gouvernement qu'elle protége d'y renoncer, et que, dans tous les cas, elle ne saurait être ressaisie par la voie du conflit. La jurisprudence ancienne s'est, elle-même, montrée fidèle à cette doctrine. (Voy. ord.

10 décembre 1817, Hurth ; 3 déc. 1823, Bry ; 24 mars 1824, Paris ; 26 déc. 1827, Jacquet.) Cependant, il se rencontre sur ce point, dans l'époque antérieure à 1820, quelques précédents empreints de cet esprit dominateur qui anima l'administration sous le directoire et sous l'empire. Une ordonnance du 27 déc. 1820, notamment, décide entre les sieurs Serres et Anzas qu'il y a lieu d'élever le conflit si un tribunal saisi d'une poursuite contre un fonctionnaire public, passe au jugement avant l'autorisation préalable du gouvernement. Il a paru sage aux auteurs de l'ordonnance de 1828 de prévenir à jamais le retour à cette fausse doctrine en déclarant expressément que le défaut d'autorisation de la part du gouvernement, lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agents, ne donnerait pas lieu au conflit. (Voy. art. 3, § 1er) (1).

598. — Il faut expliquer de même la précaution que l'on a prise d'interdire le conflit dans le cas où il y a simplement défaut de l'autorisation du conseil de préfecture nécessaire aux communes et établissements publics pour agir en justice, ou inaccomplissement des formalités à remplir préalablement aux poursuites contre l'État. (Voy. art. 3, §§ 2 et 3.) On s'est proposé de rendre impossible une confusion dans laquelle l'ancienne jurisprudence était parfois tombée, et qui consistait à oublier que le conflit n'a trait qu'à la compétence, pour le considérer comme

(1) Les termes si précis de l'ordonnance ont été quelquefois méconnus, mais le conseil d'État n'a jamais fait difficulté de condamner la méprise. (Voy. ord. 9 déc. 1845, Mouton et Naissant ; décr. 29 avril 1851, Cendrier.)

un moyen remis à l'administration pour retenir et faire respecter toutes les garanties, sans distinction aucune, qui lui ont été imparties par les lois, soit afin de lui assurer une pleine liberté d'action, soit en vue de protéger directement les intérêts confiés à ses soins.

599. — L'art. 4 de l'ordonnance du 1er juin 1828 a pour objet de sauvegarder le respect dû à l'autorité de la chose jugée, et de déterminer, à cet effet, à quelle époque, les jugements et arrêts se trouvant sous sa protection, il n'y a plus possibilité d'élever le conflit. « Hors le cas prévu ci-après par le dernier « paragraphe de l'art. 8 de la présente ordonnance, « dit cet article, il ne pourra jamais être élevé de « conflit après des jugements rendus en dernier « ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs. « Néanmoins, le conflit pourra être élevé en cause « d'appel s'il ne l'a pas été en première instance, « ou s'il l'a été irrégulièrement après les délais pres- « crits par l'art. 8 de la présente ordonnance. »

Au premier coup d'œil il semble que, d'après cette disposition, toutes les fois qu'il serait intervenu, dans une instance, un jugement en dernier ressort ou acquiescé, le conflit serait interdit. Cependant, la jurisprudence la plus positive repousse une application si restreinte, comme contraire à toutes les lois de la matière.

Pour découvrir la juste portée de l'ordonnance, il faut s'attacher à l'état des choses qu'elle est venue modifier. On me saura gré de laisser parler M. Vivien, qui a traité ce point dans une consultation délibérée le 1er juin 1841, et dont les conclusions ont passé dans

une ordonnance du 9 juin 1842, confirmative d'un conflit élevé par le préfet des Bouches-du-Rhône.

« Dans le dernier état de la jurisprudence qui a « précédé l'ordonnance, dit-il, on admettait les con- « flits dans deux cas : 1° lorsqu'une instance était « pendante devant les tribunaux ; lorsque des juge- « ments ou arrêts déjà rendus pour mettre un terme « au procès n'avaient pas encore acquis l'autorité de « la chose jugée ; c'est ce qu'explique notamment une « ordonnance contentieuse du 14 janvier 1824. (Voy. « ord. 14 janvier 1824, Dubreuil.)

« Il ne s'élevait aucune difficulté sur le premier « point. Le conflit est une exception fondée sur une « incompétence matérielle. Or, il est de la nature de « cette exception de pouvoir être proposée en tout « état de cause ; le conflit devait jouir de la même « faveur.

« Mais on se plaignait vivement des conflits élevés « après la décision souveraine et complète d'un « procès ; on leur reprochait de porter atteinte à la « magistrature, en brisant ses œuvres après les avoir « laissées s'accomplir, et de jeter la perturbation « dans l'administration de la justice.

« L'ordonnance de 1828 est intervenue.

« Elle a entendu confirmer le droit d'élever le « conflit pendant toute la durée des instances. Aux « termes de l'art. 6, le préfet doit proposer le décli- « natoire préalable au conflit. quand une question « attribuée par une loi à l'autorité administrative, « *est portée devant un tribunal* ; il n'est tenu de se « pourvoir à aucune époque déterminée de l'in- « stance : son droit dure autant que le procès.

« Mais l'ordonnance a voulu mettre un terme aux « conflits formés après la conclusion de l'instance, « et c'est ce que l'art. 4 a entendu exprimer, en in- « terdisant tout conflit *après des jugements en dernier* « *ressort ou acquiescés, et après des arrêts définitifs.* »

Il en résulte que les décisions qui mettent fin au procès et dessaisissent l'autorité judiciaire de la contestation, sont les seules après lesquelles le conflit n'est plus possible.

600. — C'est dans ce sens que le conseil d'État a constamment appliqué la disposition que nous examinons ; il a jugé qu'après un arrêt interlocutoire, le conflit pouvait encore être élevé (Voy. ord. 4 février 1836, Desmortiers ; décr. 14 mars 1860, comm. de Colombey) ; et qu'il en était ainsi, même des jugements ou arrêts ayant acquis l'autorité de la chose jugée sur la question de compétence, pourvu qu'ils n'eussent pas définitivement réglé le fond même du procès. (Voy. ord. 8 janvier 1840, comm. de Crotenay; 16 avril 1841, vicomte de l'Épine ; 30 mars 1842, Mocquet; 4 juillet 1845, Giraud ; 27 février 1847, Tortrat et consorts; décr. 1er août 1848, de Lagoy ; 24 juillet 1851, Bellonis et de Latude ; 14 septembre 1852, Saladin ; 2 décembre 1853, héritiers Champel.)

Une ordonnance du 9 juin 1842 a appliqué ce principe dans des circonstances remarquables. Un jugement du tribunal de Marseille du 29 novembre 1839, confirmé par un arrêt de la cour royale d'Aix, du 4 février 1840, avait condammé M. de Castellane à payer une indemnité aux héritiers Coulomb, à raison d'extraction de charbons pratiquée dans un terrain

formant leur propriété, et ordonné une expertise à l'effet de déterminer ultérieurement la quotité qui pourrait être due. Cette décision, qui semblait résoudre le fond d'un long procès, avait même reçu son exécution, puisque les experts avaient fait et déposé leur travail, lorsque le déclinatoire préalable au conflit fut proposé au tribunal de Marseille par le préfet des Bouches-du-Rhône. Il tendait à ce qu'il plût au tribunal se déclarer incompétent, quant au chef de la demande des héritiers Coulomb relatif aux droits prétendus par eux à raison des produits des travaux d'exploitation faits par M. le comte de Castellane sur leur propriété.

Le tribunal n'hésita point à rejeter ce déclinatoire par le motif « qu'aux termes de l'art. 4 de l'ordon-« nance du 1er juin 1828, il ne pouvait être élevé de « conflit, après jugements rendus en dernier ressort « ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs ; que le « jugement rendu par le tribunal, le 29 novembre « 1839, entre le comte de Castellane et les hoirs « Coulomb, n'était ni un jugement préparatoire, ni « un jugement interlocutoire, mais un véritable ju-« gement définitif qui consacrait le droit des hoirs « Coulomb à une indemnité et fixait irrévocablement « les bases de cette indemnité ; que ce jugement « confirmé par arrêt de la cour royale d'Aix, avait « reçu la sanction de la cour suprême ; qu'il avait « donc tous les caractères d'un jugement définitif, « toute l'autorité de la chose jugée. »

Cependant, le conflit ayant été élevé, le conseil d'État l'a confirmé par cette considération, « que le

« jugement du 29 novembre 1839 n'avait pas, selon « ses termes mêmes, définitivement statué sur le « fond de la contestation qui divisait les héritiers « Coulomb et le sieur de Castellane. » (Voy. ord. 9 juin 1842, Coulomb.)

Depuis cette ordonnance, plusieurs autres affaires se sont présentées à peu près dans les mêmes conditions, et le conseil d'État a constamment statué dans le même sens. (Voy. ord. 30 août 1845, la caisse hypothécaire ; 19 mars 1847, André et Riéder-Monborne ; décr. 16 mars 1848, de Pastoret ; 11 février 1862, ville de Lyon ; 6 avril 1863, ville de Caen.)

On n'a donc point à rechercher parmi les décisions rendues avant la fin du procès, quelles sont celles qui ont un caractère définitif, ni à distinguer les jugements préparatoires, interlocutoires et ceux qui tranchent en tout ou en partie, certaines questions du fond ; il suffit, pour la validité des conflits, que les décisions intervenues n'aient pas définitivement terminé le procès, de manière à ce que l'instance soit encore pendante.

« Sans doute, fait observer M. Vivien, dans la con- « sultation que je citais il n'y a qu'un instant, et qui « a été produite par M. Castellane à l'appui du conflit « élevé dans son procès avec les héritiers Coulomb, « il est regrettable que les décisions préparatoires « ou interlocutoires de l'autorité judiciaire puissent « se trouver rapportées par l'adoption ultérieure « d'un conflit, mais il le serait bien plus encore que « les droits de l'autorité administrative fussent com- « promis. L'ordre des juridictions touche aux bases

« mêmes de la société, et il importe surtout à celle-
« ci que les organes spéciaux de ses intérêts ne
« soient pas dépouillés de leur action légale.

« Rapporter une décision judicaire, c'est nuire à un
« intérêt privé et individuel. Tolérer l'usurpation par
« l'autorité judiciaire des droits de l'administration,
« c'est ébranler des intérêts publics et généraux.
« Cette considération dominante avait fait attribuer
« autrefois à l'administration un droit permanent, et
« pour ainsi dire imprescriptible de revendication
« de ses attributions. Plus tard, ce droit fut circon-
« scrit par la pratique dans le temps pendant lequel
« les décisions judiciaires pouvaient être l'objet d'un
« pourvoi. L'ordonnance de 1828 a voulu qu'il fût
« exercé avant la *décision finale* du procès ; mais elle
« n'est pas allée au-delà et ne pourrait recevoir sans
« inconvénient une autre interprétation. »

On ne saurait mieux dire ; ajoutons seulement qu'il faudra se garder de confondre le cas où l'instance se continue après une décision préparatoire ou interlocutoire, avec celui où les parties, la décision finale obtenue, plaident sur l'exécution de cette décision. (Voy. décr. 28 mars 1866, usines de Saint Maur.)

601. — Le respect de la chose jugée ne serait pas entier si, en renouvelant la contestation à l'occasion de laquelle est intervenue la décision finale, on pouvait faire renaître le droit du préfet d'élever le conflit. Lorsque, dans un litige où l'autorité administrative croit voir une question de son ressort, la difficulté est de nature à se résoudre par l'application des principes sur la chose jugée, on peut dire qu'il se rencontre, en quelque sorte, un préjudiciel au préjudi-

ciel administratif; pour que la compétence administrative trouve à s'exercer, il faut qu'il soit d'abord établi qu'un litige est encore possible et il n'appartient alors qu'à l'autorité judiciaire de déterminer le sens et la portée des décisions émanées d'elle-même d'où l'on prétend faire résulter la chose jugée (V. décr. 7 août 1863, Gosset; 28 juillet 1864, Pallix).

602. — Les mêmes règles sont applicables à l'acquiescement; l'acquiescement prévu par l'ordonnance de 1828 ne doit s'entendre que de celui qui aurait conféré la force de la chose jugée à un jugement rendu sur le fond du droit. (Voy. ord. 9 juin 1842, héritiers Coulomb; 30 août 1845, caisse hypothécaire.)

Toutefois, il ne faut jamais perdre de vue que le vœu de l'ordonnance est qu'un procès éteint ne puisse être ranimé par le fait de l'administration. C'est au résultat qu'il importe de s'attacher; dès qu'il y a eu extinction du procès, il n'y a pas à discuter sur les mots, l'arrangement qui y a mis fin doit être considéré comme formant obstacle au conflit. Le tribunal des conflits a jugé que la transaction, même postérieure à la revendication exercée par l'autorité administrative, qui faisait disparaître le litige, faisait virtuellement tomber le conflit. (Voy. arrêt 27 février 1851, min. des fin.) En cas de difficulté sur l'existence et les effets de la transaction, l'autorité judiciaire reste saisie du point de savoir si elle a réellement mis fin au procès. (Voy. décr. 7 décembre 1866, Henrys.) La question est absolument de la même nature que s'il s'agissait de rechercher et de constater l'existence de la chose jugée.

603. — L'art. 4 de l'ordonnance ne prohibe les conflits, dans son premier alinéa, qu'après les jugements en dernier ressort ; d'où la conséquence que le conflit est permis après des jugements en premier ressort. Mais, en assimilant les jugements *acquiescés* à ceux rendus en dernier ressort, les rédacteurs ont entendu que le conflit ne pourrait être élevé qu'autant qu'il y aurait *appel*. Le second alinéa est d'ailleurs clair et positif : *Néanmoins*, dit-il, le conflit *pourra être élevé en cause d'appel* ; si donc aucune des parties ne juge à propos d'interjeter appel, le préfet aura les mains liées.

Les mêmes principes nous portent à décider que lorsqu'il s'agit de jugements ou arrêts rendus par défaut, le préfet ne pourra pas non plus élever le conflit pendant le délai de l'opposition et avant que cette voie ne soit prise par le défaillant. Ce jugement, susceptible d'opposition, ne confère sans doute à celui qui l'a obtenu qu'un droit résoluble, mais il n'en est pas moins vrai que si la partie condamnée s'abstient de former opposition, le jugement a les caractères et produit tous les effets d'un jugement *acquiescé*.

604. — Le pourvoi en cassation ne saurait être assimilé à l'appel ; la cour de cassation ne constitue pas un degré de juridiction et la mise en action du contrôle qu'il lui est réservé d'exercer n'a pas pour résultat direct et immédiat de renouveler le débat ; le conflit ne peut donc être élevé devant elle. Il est bien évident cependant, que si le pourvoi amène une cassation, l'effet de l'arrêt étant de remettre les parties dans l'état où elles étaient avant les décisions annulées, l'administration reprend son droit de conflit

devant les juges saisis par la cour de cassation. (Voy. ord. 19 mars 1847, André et Riéder-Monborne; décr. 15 mai 1858, Dumont.)

605. — Nous aurons plus loin à montrer comment l'art. 4 de l'ordonnance doit se combiner avec l'art. 8, auquel il se réfère, en ce qui a trait au droit d'élever le conflit en cause d'appel. Contentons-nous de faire remarquer ici que l'appel pour cause d'incompétence est recevable contre les jugements qualifiés en dernier ressort; que par l'effet de cet appel, c'est le litige tout entier qui est transporté devant le juge du second degré, et que le droit de l'administration est de l'y saisir par le conflit. (Voy. ord. 19 oct. 1838, Leclerc ; 4 mai 1843, Clément.)

Le moment est venu de faire connaître en quelle forme et de quelle manière le conflit doit être élevé, dans le cas où il est possible.

§ 2. — *Des formes dans lesquelles le conflit est élevé et réglé.*

606. — Le droit d'élever le conflit est délégué aux préfets.
607. — Préfet de police à Paris.
608. — Colonies. — Renvoi.
609. — Circonscription de l'action préfectorale.
610. — Indépendance de l'action préfectorale.
611. — Nécessité d'un déclinatoire préalable
612. — De l'obligation du déclinatoire lorsqu'il y a eu appel.
613. — Délai imparti pour user de la faculté consacrée par l'art. 6 de l'ordonnance de 1828.
614. — Rédaction du mémoire à déposer par le préfet.
615. — Devoir du procureur impérial.
616. — Le préfet est tenu, pour élever le conflit, d'attendre que le tribunal ait statué sur son déclinatoire.
617. — Le préfet est informé de la décision par le procureur impérial.

618. — Délai accordé pour élever le conflit.
619. — L'énonciation du registre sur lequel est consigné l'envoi fait foi de la date de cet envoi.
620. — Règles à suivre pour élever le conflit en cour d'appel.
621. — Le conflit ne peut être élevé en cour de cassation. — Renvoi.
622. — Le jugement définitif, rendu avant l'expiration des délais ou statuant à la fois sur le déclinatoire et sur le fond, ne fait pas obstacle au conflit.
623. — Rédaction de l'arrêté de conflit.
624. — L'arrêté ne doit renfermer qu'une formule de revendication.
625. — La revendication peut-elle être portée au-delà des termes du déclinatoire ?
626. — Dépôt de l'arrêté de conflit au greffe.
627. — De la remise directe de l'arrêté au parquet.
628. — Le dépôt assure la régularité du conflit.
629. — La communication de l'arrêté de conflit doit être donnée en chambre du conseil.
630. — Les tribunaux peuvent-ils se rendre juges de la légalité du conflit, au moins en la forme ?
631. — Rétablissement des pièces au greffe. — Avis à donner aux parties.
632. — Transmission du dossier au ministre de la justice.
633. — Envoi des pièces au conseil d'Etat.
634. — Défaut de sanction des formalités imposées aux agents de l'autorité judiciaire.
635. — Instruction et délai pour statuer.
636 — De la faculté accordée aux parties de fournir des observations.
637. — L'instance en réglement de conflit ne comporte ni intervention, ni opposition.
638. — Déchéance par suite de l'expiration du délai dans lequel il doit être prononcé sur le conflit.
639. — Effet de la décision rendue sur le conflit.
640. — Des difficultés d'interprétation que peut offrir la décision qui statue sur le conflit.
641. — Des frais faits devant l'autorité judiciaire, dans l'instance qui a donné lieu au conflit.

606. — Le préfet est chargé, comme représentant l'autorité administrative, d'élever le conflit. (Voy. arrêté du 13 brumaire an X.) Ce pouvoir lui appartenant en vertu d'une délégation toute spéciale, il ne peut être exercé par aucun autre fonctionnaire. Les ministres ne jouissent eux-mêmes à cet égard de nul privilége.

607. — Une ordonnance réglementaire du 18 déc. 1822 a autorisé le préfet de police, à Paris, à élever le conflit dans les matières du domaine de ses attributions. Et la jurisprudence, après quelque hésitation, a fini par reconnaître le même droit au préfet maritime pour les affaires intéressant spécialement l'administration de la marine. (Voy. ord. 23 avril 1840, Bruno-Josserand ; 12 février 1841, Blanchet et consorts ; 30 mars 1842, les mêmes.)

608. — Dans les colonies, les conflits sont élevés par les divers chefs d'administration, chacun en ce qui le concerne. (Voy. ord. réglementaire du 9 février 1828, art. 176, § 1.) Nous en avons traité avec détail au chapitre des *Colonies* (Voy. t. 2, n° 568 et suiv.) et nous avons reconnu que le gouverneur et le contrôleur colonial, dont les attributions embrassent tout l'ensemble du service administratif, ont, sous le rapport du droit d'élever le conflit, un pouvoir non moins étendu que celui des préfets en France.

609. — Du reste, les lois qui font du préfet une autorité purement locale, le suivent jusque dans l'accomplissement de la mission relative au conflit. Elle est circonscrite dans les limites du département auquel il est préposé. Mais sa compétence à cet égard n'est point déterminée par le lieu où la contestation

a pris naissance, non plus que par le domicile de l'une ou de l'autre des parties ; il n'a à s'attacher qu'à la situation du tribunal saisi. Chaque préfet a qualité pour proposer le déclinatoire et élever le conflit devant les tribunaux établis dans la circonscription de son département et seulement devant ces tribunaux. (Voy. ord. 17 août 1841, Desfourniers ; décr. 27 mai 1862, canal de l'Oureq ; 28 juillet 1864, Pallix.) Cependant une jurisprudence désormais constante a décidé, par une saine interprétation de l'art. 8 de l'ordonnance de 1828, que le *préfet du département* c'est-à-dire le préfet dans la circonscription duquel la cause a été introduite et jugée en première instance la suit en appel, de telle sorte que le préfet du département où siége la cour d'appel est lui-même dénué de tout pouvoir en ce qui a trait aux affaires provenant de tous les tribunaux du ressort qui se trouvent appartenir à un autre département. (Voy. ord. 14 avril 1839, préfet du Cher ; 20 août 1840, Dufour ; décr. 27 mai 1848, l'État; 15 mai 1858, Cie du chemin de fer de l'Est.) Mais le principe reprend son empire lorsque, par suite de l'appel, la Cour a renvoyé les parties pour faire juger leur contestation, devant un tribunal situé dans un autre département que celui où l'action judiciaire avait été intentée (Voy. décr. 12 août 1854, comm. de Cussey). L'action aurait dû naître devant ce nouveau tribunal ; la compétence du préfet de la circonscription où il se trouve se justifie d'elle-même.

Cette règle de la compétence du *préfet du département* où le litige a été soumis ou aurait dû être soumis pour la première fois à l'autorité judiciaire avait paru

au conseil d'Etat n'être pas si absolue qu'elle ne pût souffrir exception pour les affaires dont les cours d'appel étaient saisies, à la suite d'une cassation, par arrêt de renvoi de la cour suprême. Le conseil d'État ne faisait pas difficulté de considérer comme régulier le conflit élevé par le préfet du département dans lequel siégeait la cour d'appel désignée pour faire droit aux parties. (Voy. ord. 21 août 1845, héritiers Hoche ; 24 déc. 1845, de Nazelles ; décr. 15 mai 1858, Dumont.) Comme le conseil avait également validé un conflit élevé devant la cour de renvoi par le préfet du département dans lequel avait été rendu le jugement de première instance (Voy. ord. 23 octobre 1835, Nicol et Legué), on pouvait penser qu'il entendait seulement ménager à l'administration, dans l'intervention de son représentant le plus rapproché de la nouvelle cour, une ressource dont elle était libre de ne pas faire usage. Cette sorte de droit d'option lui a été retirée et elle n'a plus à compter que sur le préfet du département où siége le tribunal de première instance qui a connu de l'affaire à son origine ; un décret du 13 décembre 1861 l'a décidé dans les termes suivants :

« Considérant que le préfet, compétent pour pro-
« poser le déclinatoire et élever le conflit d'attribu-
« tion devant les tribunaux compris dans la circon-
« scription de son département, a seul qualité pour
« faire ces actes devant la cour impériale où les af-
« faires que l'autorité administrative veut revendi-
« quer sont portées par voie d'appel ; *qu'aucune dis-*
« *position de l'ordonnance du* 1er *juin* 1828 *n'autorise d'ex-*
« *ception à cette règle pour le cas où c'est par suite d'un*

« *renvoi ordonné par un arrêt de la cour de cassation que* « *la cour impériale a été saisie de l'appel*; qu'ainsi, c'est « au préfet de Seine-et-Oise qu'il appartenait de pro- « poser le déclinatoire et d'élever le conflit devant « notre cour d'Orléans saisie, par suite du renvoi or- « donné par l'arrêt de notre cour de cassation du « 29 janvier 1861, de l'appel dirigé contre le juge- « ment du tribunal civil de Versailles, en date du « 19 août 1857... » (Voy. décr. 13 décembre 1861, ville de Saint-Germain-en-Laye).

610. — Le préfet est juge et appréciateur souverain de l'opportunité du conflit. Que l'administration se trouve ou non en cause, qu'il ait été averti par le procureur impérial, par l'une des parties ou par la commune renommée, dès l'instant qu'un préfet estime que la connaissance d'une question portée devant un tribunal de première instance est attribuée à l'autorité administrative, il est maître de recourir au conflit. (Voy. ord. 1er juin 1828, art. 6.)

611. — « Lorsqu'un préfet, porte l'art. 6 de l'or- « donnance du 1er juin 1828, estimera que la con- « naissance d'une question portée devant un tribu- « nal de première instance est attribuée, par une « disposition législative, à l'autorité administrative, « il pourra alors même que l'administration ne sera « pas en cause, demander le renvoi de l'affaire de- « vant l'autorité compétente. A cet effet, le préfet « adressera au procureur du roi un mémoire dans « lequel sera rapportée la disposition législative qui « attribue à l'administration la connaissance du « litige. »

« Le procureur du roi fera connaître, dans tous

« les cas, au tribunal la demande formée par le « préfet, et requerra le renvoi, si la revendication « lui paraît fondée. »

Le déclinatoire est une formalité substantielle dont l'omission entraîne la nullité de l'arrêté de conflit. (Voy. ord. 28 février 1845, Luigi ; arrêt du tribunal des conflits, 14 mars 1850, Villay.) L'obligation imposée au préfet de décliner d'abord la compétence du tribunal a sa raison dans le respect dû à la magistrature ; le but est de lui signaler la lutte que sa persistance à retenir le litige ferait naître, et d'offrir à sa dignité le moyen d'éviter le dessaisissement par voie d'autorité, en déclarant elle-même son incompétence. D'après cela, il est aisé de comprendre que le préfet ne peut se dispenser de proposer le déclinatoire préalablement au conflit sous le prétexte que le tribunal aurait rejeté l'exception d'incompétence proposée par l'une des parties, et aurait ainsi affirmé sa compétence. (Voy. ord. 14 janvier 1839, Morisset ; 4 juillet 1845, Giraud ; 6 fév. 1846, Favry ; arrêt du tribunal des conflits, 7 mars 1850, Petit.) Il en est ainsi même du cas où c'est un ministre, agissant comme chef d'un service public (Voy. ord. 4 avril 1845, Galy), ou le préfet lui-même agissant comme représentant de l'État (Voy. ord. 9 mai 1841, Bérard), ou d'un département (Voy. ord. 23 mai 1844, Jamin et Rathery) qui a opposé l'exception. On a même jugé que les conclusions à fin de déclaration d'incompétence prises d'office par le ministère public ne pouvaient sous ce rapport, produire plus d'effet que les demandes des parties. (Voy. ord. 3 mai 1839, Puisset.) Le vœu de l'ordon-

nance a été que le juge saisi fût provoqué à reconnaître et proclamer son incompétence, au point de vue des exigences de l'ordre public et sous l'appréhension d'un dessaisissement par voie de conflit.

612. — Encore bien que l'art. 6 de l'ordonnance ne parle que du tribunal de première instance, la raison seule enseigne que le déclinatoire est d'obligation en appel, comme en première instance. (Voy. ord. 23 avril 1840, Josserand-Bruno.) Il faut remarquer toutefois, qu'il est dit dans l'art. 8 de la même ordonnance : « Si le déclinatoire est admis, le préfet « pourra également élever le conflit, dans la quin- « zaine qui suivra la signification de l'acte d'appel. »

Le conseil d'État s'est longtemps refusé à entendre cette disposition en ce sens que le préfet n'était pas tenu de renouveler le déclinatoire devant le juge d'appel. La clarté des termes a cependant fini par triompher de la préoccupation qui l'égarait et qui provenait d'une pensée de déférence pour l'autorité judiciaire. Il n'exige plus, dans le cas où le tribunal de première instance s'est déclaré incompétent, sur un premier déclinatoire, que le tribunal d'appel soit à son tour mis, par un second déclinatoire, en demeure de reconnaître la compétence de l'autorité administrative. (Voy. ord. 22 mai 1840, arrosants de Camp-Major ; 31 décembre 1844, héritiers Mancest ; 3 décembre 1846, de Genoude ; décr. 23 juin 1853, comm. de Cadéac.)

613. — Lorsque le préfet est partie au procès, l'acte d'appel lui est nécessairement signifié, et la date de la signification fait le point de départ du délai imparti pour user de la faculté que lui accorde l'article

que nous venons d'examiner. Lorsqu'il n'est pas en cause, les appelants ne sont pas obligés de lui notifier l'appel, et le point de départ manque pour le délai. La jurisprudence a tranché la difficulté en admettant le préfet à élever le conflit, à défaut de notification officielle de l'appel, tant que la cour n'a pas prononcé. (Voy. ord. 30 août 1847, Cie des Quatre-Canaux.)

614. — « Si l'on se reporte à l'art. 6 de l'ordonnance du 1er juin 1828 reproduit ci-dessus, on voit que la revendication administrative s'exerce devant un tribunal, au moyen d'un mémoire qui lui est adressé par l'intermédiaire du procureur impérial, et dans lequel est rapportée la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige.

« Mais on ne peut sérieusement soutenir qu'un préfet soit obligé, à peine de nullité, en rédigeant son mémoire, de l'adresser directement aux juges, et de leur présenter une revendication en forme. Ainsi, il a été satisfait aux dispositions de l'ordonnance précitée, lorsque, devant une cour royale, le préfet a transmis au procureur général un mémoire contenant les moyens d'un déclinatoire, et l'a invité à proposer l'incompétence de l'autorité judiciaire déjà reconnue par un jugement de première instance, dont il a demandé d'ailleurs, la confirmation au nom de l'Etat (1).

« Le conseil d'État a même pensé qu'on ne pouvait exiger, à peine de nullité, la production d'un mémoire proprement dit, exposant les faits de la cause

(1) Voy. ord. 3 février 1835, Ducan.

et développant les moyens d'incompétence. Il a considéré comme équivalent à un déclinatoire de simples lettres adressées au procureur du roi, et dans lesquelles le préfet, en annonçant l'intention d'une revendication, n'établissait pas méthodiquement la compétence administrative, mais l'indiquait avec plus ou moins de précision (1).

« Le conseil d'État a cru pareillement qu'un préfet avait pu se borner à adresser une lettre au procureur du roi pour le prier de proposer le déclinatoire au nom de l'administration, lorsque, d'ailleurs, ce préfet, étant en cause comme représentant l'État, avait fait élever par un avoué, l'exception d'incompétence avec des conclusions motivées à l'appui (2).

« Mais le conseil d'État a refusé d'admettre que le déclinatoire pût être remplacé par une lettre dans laquelle le préfet, s'adressant au procureur du roi, manifestait l'intention d'élever le conflit et annonçait qu'il allait se mettre en mesure (3).

« Un préfet ne peut, non plus, être considéré comme ayant satisfait, vis-à-vis d'une cour royale, aux prescriptions de l'art. 6 de l'ordonnance royale du 1er juin 1828, lorsque, après le rejet de son déclinatoire par le tribunal de première instance, il a écrit au procureur du roi près ce tribunal, pour le prier d'interjeter appel en son nom, lui annonçant que le conflit serait élevé si la cour croyait devoir, comme

(1) Voy. ord. 30 décembre 1843, Arnault ; 12 janvier 1844, Landfried

(2) Voy. ord. 7 août 1843, Blanc.

(3) Voy. ord. 6 février 1846, Favry ; 20 février 1846, Martinot.

le tribunal, affirmer la compétence judiciaire (1). » (Voy. M. Boulatignier, *Dictionnaire d'administration*, v° *Conflit*.)

615. — Le procureur impérial n'est pas juge du mérite de la demande formée par le préfet, en ce sens qu'il est tenu de donner lecture au tribunal du mémoire présenté par ce fonctionnaire (2). Il reste néanmoins le maître de son opinion personnelle, ce n'est qu'autant que la revendication lui paraît fondée qu'il l'appuie lui-même et requiert le renvoi. (Voy. ord. 1er juin 1828, art. 6.)

616. — La communication du déclinatoire au tribunal par le procureur impérial n'est soumise à aucun délai, non plus que la décision à rendre sur le déclinatoire. L'art. 7 de l'ordonnance porte simplement : « Après que le tribunal aura statué sur le déclinatoire, le procureur du roi adressera au préfet, dans « les cinq jours qui suivront le jugement, copie de ses « conclusions ou réquisitions et du jugement rendu « sur la compétence. La date de l'envoi sera consignée sur un registre à ce destiné. »

Le préfet est néanmoins, tenu d'attendre pour élever le conflit, qu'il soit intervenu une décision sur son déclinatoire.

(1) Voy. ord. 23 août 1843, Dufau de Felzeins.

(2) Le sort de la demande en revendication ne serait pas compromis par le fait du procureur impérial qui négligerait de donner communication du déclinatoire ; le préfet serait après le jugement sur le fond, en droit de considérer son déclinatoire comme virtuellement rejeté et d'élever le conflit. C'est l'application d'un principe général que nous établirons plus loin. (Voy. *infrà*, n° 628).

« Il est des préfets qui ont pensé que, du moment où ils avaient soumis un déclinatoire à un tribunal, celui-ci devait, sous peine de conflit, se dessaisir immédiatement de l'affaire ; qu'une décision quelconque du tribunal rendue postérieurement au déclinatoire impliquait reconnaissance de la compétence judiciaire et par conséquent, justifiait l'exercice du droit d'élever le conflit ; mais... le conseil d'État n'a pas adopté cette manière de voir. » (Voy. M. Boulatignier, *loc. cit.*)

Le tribunal est maître de surseoir à examiner la question de compétence, soit pour régulariser l'instance, en statuant d'abord sur une question de qualité (Voy. ord. 8 novembre 1829, Espagne), ou en mettant les parties en demeure de justifier d'une autorisation exigée par la loi. (Voy. ord. 4 juillet 1837, commune de Carpentras), soit pour faire trancher une question préjudicielle. Il peut donc ordonner une expertise pour s'éclairer sur la nature des faits à l'occasion desquels s'élève la question de compétence (Voy. décr. 5 janvier 1860, Avaulée). Tant que cette question soulevée par le déclinatoire demeure intacte, le conflit serait prématuré. Il faut, pour qu'il puisse être élevé, que le tribunal ait *déclaré* sa compétence.

Il n'est cependant pas indispensable que la déclaration fasse l'objet d'un jugement spécial rendu sur le déclinatoire, ni même qu'elle soit expresse. Le tribunal des conflits a reconnu que, du moment que le tribunal, après avoir reçu communication du déclinatoire, a passé outre au jugement du fond, le préfet est en droit de considérer son déclinatoire

comme virtuellement rejeté, et d'élever le conflit (Voy. arrêt 3 juin 1850, Boseq et comp.) ; et le conseil d'État a jugé depuis, que le conflit était régulièrement élevé, bien qu'il n'eût pas été statué directement sur le déclinatoire, lorsqu'il était constant que le tribunal en avait eu connaissance et avait retenu la cause. (Voy. décr. 25 mars 1852, de Pontavice.)

617. — L'ordonnance fait un devoir au procureur impérial d'informer le préfet de la décision, dans un court délai. C'est aux préfets directement que doit être fait l'envoi prescrit par la disposition de l'art. 7. Le sous-préfet n'est pas indiqué et ne doit pas être pris pour intermédiaire (1).

618. — « Si le déclinatoire est rejeté, porte l'art. 8, « dans la quinzaine de cet envoi pour tout délai, le « préfet du département, s'il estime qu'il y ait lieu, « pourra élever le conflit. Si le déclinatoire est admis, « le préfet pourra également élever le conflit dans « la quinzaine qui suivra la signification de l'acte « d'appel, si la partie interjette appel du juge- « ment.

« Le conflit pourra être élevé dans ledit délai, « alors même que le tribunal aurait, avant l'expi- « ration de ce délai, passé outre au jugement du « fond. »

(1) Nous devons reproduire ici la remarque déjà faite plus haut (Voy. *sup.*, n° 615). Si le procureur impérial omettait d'informer le préfet du jugement rendu sur le déclinatoire, le délai pour le conflit ne prendrait pas cours, et le préfet serait en droit de l'élever, même après le jugement du fond. (Voy. ord. 7 décembre 1844, Léger, Dufour et autres.)

Il n'est accordé au préfet, pour élever le conflit, qu'un délai de quinzaine à partir, non pas de la date du jugement, mais de l'envoi qui en a été fait. (Voy. ord. 19 nov. 1837, Levasseur; 30 déc. 1843, Arnaud; 5 sept. 1846, administration des forêts.) Ce délai est de rigueur; le conseil d'État se fait un devoir de prononcer l'annulation de tout conflit élevé après son expiration (Voy. ord. 26 déc. 1840, Fournier; décr. 16 mai 1863, comm. de Forcalquier).

La jurisprudence refuse aux parties la faculté de faire elles-mêmes courir le délai par une signification du jugement au préfet. (Voy. ord. 8 sept. 1839, Souhat.) Le délai ne part que de l'envoi du jugement et *des autres pièces mentionnées* dans l'art. 7 de l'ordonnance (1). Un envoi incomplet, l'envoi du jugement sans les conclusions du ministère public, ne ferait pas courir le délai. Il faut que le préfet soit saisi de tous les documents de nature à éclairer sa résolution.

619. — On a vu que la date de l'envoi devait être consignée sur un registre à ce destiné. Ce registre, appelé *registre du mouvement*, fait foi pour les énonciations qu'il renferme. Un préfet a vainement allégué que le fait de l'envoi consigné sur ce registre était inexact, qu'il n'avait été informé du jugement rendu que par une lettre du ministère public et que cette lettre l'avait même induit en erreur sur la portée du jugement; le tribunal des conflits, sans

(1) Le jour de l'envoi ne compte pas pour la fixation du délai. (Voy. ord. 23 juillet 1841, Delert; 5 septembre 1846, administration des forêts; décr. 18 mars 1858, Leclerc et *infrà* n° 626.)

vouloir discuter le mérite de l'allégation, s'est attaché aux constatations du registre et s'en est prévalu pour annuler l'arrêté du conflit comme pris en dehors du délai. (Voy. arrêt 18 avril 1850, Braheix.)

620. — Dans le cas où le déclinatoire présenté en première instance a été admis, le préfet n'a à recourir au conflit qu'autant que la partie s'engage dans la voie de l'appel pour faire réformer le jugement. Quinze jours lui sont accordés pour élever le conflit, c'est-à-dire pour prendre son arrêté et le faire déposer au greffe, non plus à partir de l'envoi du jugement, mais à dater de la signification de l'acte d'appel. (Voy. ord. 1er juin 1828, art. 8.)

Nous avons dit que le préfet n'était pas dans l'obligation de renouveler le déclinatoire si déjà le tribunal de première instance s'était reconnu incompétent ; et que l'on avait fait en sorte de lui donner dans ce cas, un moyen de prévenir l'examen de la cour, en revendiquant le litige pour ainsi dire avant qu'elle ait pu s'en saisir. Nous avons dit aussi qu'à défaut de signification de l'acte d'appel, le délai ne prenait pas cours. (Voy. *suprà*, n° 613.)

Pour compléter les explications que réclame l'article 8, nous devons le rapprocher de cette disposition de l'art. 4: « Le conflit pourra être élevé en cause « d'appel s'il ne l'a pas été en première instance, ou « s'il l'a été irrégulièrement après les délais pres- « crits par l'art. 8 de la présente ordonnance. »

L'art. 8 prévoit le cas où, le déclinatoire préalable ayant été proposé en première instance, l'autorité judiciaire a été invitée à se dessaisir elle-même ; et il autorise le recours immédiat au conflit pour main-

tenir contre l'obstination de la partie sa déclaration d'incompétence, si elle a admis le déclinatoire. L'article 4, au contraire, a pour objet de tracer la voie que le préfet doit prendre, la conduite qu'il doit tenir lorsqu'il s'agit de se présenter pour la première fois à l'effet d'opérer la revendication au nom de l'autorité administrative, soit qu'il n'ait point cru jusque-là devoir recourir au conflit, soit que l'irrégularité des actes auxquels il aurait procédé dans ce but leur enlève toute efficacité. En vertu de l'art. 8, le préfet assure l'effet du soin qu'il a pris antérieurement de présenter le déclinatoire. L'article 4 détermine à quelle époque ce déclinatoire peut avoir lieu. Les droits du préfet, sous ce rapport, sont les mêmes en cour d'appel que devant le tribunal de première instance, « si le conflit n'a pas été « élevé en première instance, ou s'il l'a été irrégu- « lièrement, après les délais prescrits par l'art. 8. »

Tout cela me paraît si clair que j'ai peine à comprendre qu'on ait pu révoquer en doute la nécessité de remplir devant la cour, pour exercer le droit consacré par l'art. 4 en particulier, les mêmes formalités que pour le conflit devant le tribunal, et spécialement de proposer le déclinatoire préalable. Evidemment, l'art. 4 ne fait autre chose que de permettre d'agir en cause d'appel, dans les cas qu'il détermine de la même manière qu'en première instance (Voy. décr. 23 juin 1853, comm. de Cadéac).

D'après cela, je n'ai pas non plus, à me préoccuper de la recherche du délai pour élever le conflit après le rejet du déclinatoire par la cour d'appel. Ce délai est précisément le délai de quinzaine fixé par la première

partie de l'art. 8. Il court à dater de l'envoi de l'arrêt au préfet. (Voy. ord. 18 février 1839, préfet de l'Hérault.)

621. — Mais il convient de faire observer que l'ordonnance qui a prévu l'appel, garde le silence sur le pourvoi en cassation. Nous avons expliqué plus haut que la cour de cassation ne constituait point, dans le sens propre de ce mot, un degré de juridiction. (Voy. *suprà*, n° 604.)

622. — Les art. 4, 6, 7 et 8 ne parlent que des jugements et arrêts rendus sur le déclinatoire comme susceptibles d'être frappés par le conflit. Il ne faut cependant pas supposer que les tribunaux ont là un moyen de paralyser le droit conféré à l'autorité administrative. On ne fait nulle difficulté de reconnaître que le conflit est valablement élevé après un jugement ou arrêt définitif, du moment qu'il statue à la fois sur le déclinatoire et sur le fond du litige (1). (Voy. ord. 15 juillet 1835, Rossini; 10 sept. 1845, Giraud; décr. 14 décembre 1857, Mosselmann.)

C'est afin de prévenir le même résultat, qu'après avoir accordé un délai pour élever le conflit après le jugement rendu sur le déclinatoire en première instance, l'art. 8 ajoute que « le conflit pourra être « élevé dans ledit délai alors même que le tribunal « aurait, avant l'expiration de ce délai, passé outre « au jugement du fond. »

623. — Les prescriptions de l'art. 9 ont trait à la rédaction de l'arrêté de conflit : « Dans tous les cas,

(1) Nous avons même eu l'occasion de remarquer qu'il suffisait d'un rejet implicite du déclinatoire pour que le préfet fût autorisé à élever le conflit. (Voy. *sup.*, n° 616.)

« porte cet article, l'arrêté par lequel le préfet élè-
« vera le conflit et revendiquera la cause devra viser
« les jugements intervenus et l'acte d'appel, s'il y a
« lieu ; la disposition législative qui attribue à l'ad-
« ministration la connaissance du point litigieux y
« sera textuellement insérée. »

L'objet de l'insertion textuelle de la disposition législative en vertu de laquelle le préfet entend revendiquer le litige ne permet guère de se méprendre sur son importance. On a voulu, d'une part, que l'administration ne pût intervenir qu'appuyée sur une disposition formelle et précise et, d'autre part, qu'elle justifiât de son *titre* à l'autorité judiciaire.

Cependant on ne tarda pas à comprendre que la citation d'une disposition spéciale n'est pas toujours possible, et que dans un grand nombre de cas, la revendication la plus légitime n'est fondée que sur le principe général de la séparation des pouvoirs proclamé par la loi des 16-24 août 1790, et rappelé dans celle du 21 fructidor an III et dans l'arrêté du 13 brumaire an X. La jurisprudence admet que l'insertion des dispositions générales renfermées dans ces lois et arrêtés satisfait à l'obligation imposée par l'art. 9. (Voy. ord. 14 octobre 1836, héritiers de Sickingen ; 25 février 1841, héritiers Louis.)

Le conseil d'État ne s'est pas montré plus rigoureux relativement à l'obligation de reproduire textuellement la disposition invoquée. Il a décidé qu'il suffisait, pour la régularité du conflit, que le préfet eût *visé* les lois ou décrets attributifs de la compétence qu'il revendique. (Voy. ord. 3 février 1835, Jantes ; 7 déc. 1844, Jouan et consorts.)

624. — L'art. 9 porte que le préfet en élevant le conflit, *revendiquera* la cause ; l'expression est précieuse, car, en même temps qu'elle indique le but auquel tend l'arrêté, elle marque nettement les limites qui circonscrivent le pouvoir délégué au fonctionnaire chargé de l'émettre. Il n'a ni ordre, ni injonction, ni signification à adresser à l'autorité judiciaire ; son droit et son devoir est uniquement *d'arrêter*, après avoir déduit ses motifs, *que le conflit est élevé dans la cause, et en ce qui concerne la question qu'il désigne ; et qu'en conséquence, le droit de statuer sur le chef de réclamation énoncé est revendiqué comme étant du ressort de l'autorité administrative.* Il est difficile de concevoir qu'il soit possible au magistrat préfectoral de s'écarter de cette formule, sans tomber dans un excès de pouvoir. On a jugé qu'il y avait lieu d'annuler, à raison de ce vice, *le chef* déclarant qu'il est sursis à toutes poursuites judiciaires (Voy. ord. 27 août 1833, préfet du Nord), ou même simplement que l'autorité judiciaire est dessaisie. (Voy. ord. 17 août 1836, Taitôt-Rebillard.)

625. — On a soulevé, relativement à la rédaction des arrêtés de conflit, la question de savoir si les préfets peuvent étendre dans ces arrêtés, la revendication administrative au-delà du terme du déclinatoire ? Mais cette question perd l'intérêt qu'elle paraît offrir d'abord, lorsqu'on sait que le conseil d'État ne se tient pas pour lié par la revendication du préfet ; il considère que l'arrêté de conflit le saisit de la question de compétence qui naît de l'affaire dans toutes ses parties ; qu'il peut aussi bien étendre que restreindre les termes de l'arrêté de

conflit. On conçoit, en effet, qu'il est assez indifférent de savoir si le préfet peut aller au-delà du déclinatoire dans l'arrêté de conflit, lorsqu'il est reconnu que, dans tous les cas, ce droit appartiendrait au régulateur du conflit. La question débattue publiquement devant le conseil d'État, a été implicitement résolue en ce sens que le préfet, dans l'arrêté de conflit, a une égale liberté de restreindre ou d'étendre la revendication soumise au tribunal dans le déclinatoire (Voy. M. Boulatignier, *loc. cit.*; ord. 9 déc. 1843, commune de Cassel).

626. — L'art. 10 de l'ordonnance de 1828 règle la communication à donner au tribunal : « Lorsque le « préfet aura élevé le conflit, il sera tenu de faire « déposer son arrêté et les pièces y visées au greffe « du tribunal. Il lui sera donné récépissé de ce « dépôt, sans délai et sans frais. » L'art. 11 ajoute : « Si, dans le délai de quinzaine, cet arrêté n'avait « pas été déposé au greffe, le conflit ne pourrait plus « être élevé devant le tribunal saisi de l'affaire. »

Le délai de quinzaine auquel se réfère l'art. 11 est celui accordé par l'art. 8. L'arrêté, pour être valable, doit être pris et déposé dans la quinzaine de l'envoi du jugement au préfet. (Voy. ord. 23 juillet 1841, Delert; 28 janvier 1848, Hochet; arrêt du tribunal des conflits, 7 mars 1850, Louis; décr. 1er déc. 1853, Rampon; 18 février 1860, Tarlier; 2 août 1860, Bouisson.

Il est, d'ailleurs, à remarquer que l'art. 11, qui assigne un délai pour le dépôt, ne mentionne que l'arrêté de conflit. Le conseil d'État en a conclu que le délai n'est pas applicable aux pièces visées dans

l'arrêté et qu'elles peuvent être utilement produites jusqu'à ce qu'il soit prononcé sur la validité du conflit. (Voy. ord. 7 août 1843, Schweighauser.)

Le dépôt s'effectue au greffe du tribunal ou à celui de la cour, suivant que c'est en première instance ou en appel que le conflit a été élevé. (Voy. ord. 5 septembre 1836, de Praslin ; 22 avril 1842, Audibert ; 31 décembre 1845, Arnaud ; décr. 25 avril 1857, Guinard ; 15 mai 1858, ville de Bordeaux.) Le dépôt au greffe d'une juridiction autre que celle qui a statué sur le déclinatoire entraîne la nullité du conflit. (Voy. *ibid.*)

627. — Ainsi que nous allons le dire, l'arrêté de conflit n'est déposé au greffe que pour être remis au procureur impérial, qui est chargé de le communiquer au tribunal. Le greffier n'est qu'un *intermédiaire* ; il était donc rationnel d'admettre que la remise directe de l'arrêté au parquet produisait le même effet que le dépôt au greffe ; c'est en effet ce qui a été décidé. (Voy. ord. 2 août 1838, Gaëtan de la Rochefoucault ; 7 août 1843, Dupont.)

628. — Le dépôt est le dernier acte auquel le préfet ait à procéder. Une fois qu'il est réalisé, toutes les formalités à sa charge se trouvent accomplies et les effets du conflit, en ce qui concerne l'administration, sont désormais assurés. L'autorité judiciaire, ainsi que le fait judicieusement observer M. Serrigny, ne peut, par la faute de ses agents, dépouiller l'administration de ses attributions légitimes. (Voy. *suprà*, n° 617.) C'est d'après ce principe qu'il a été jugé que, dès l'instant qu'un arrêté de conflit avait été déposé selon le vœu de l'ordonnance, il devait obtenir ses

effets, quoique le greffier eût négligé de le transmettre au procureur du roi pour en donner connaissance au tribunal. (Voy. ord. 21 février 1834, Prévost-Dulas ; 29 avril 1843, Brun.)

629. — « Si l'arrêté a été déposé au greffe en temps « utile, porte l'art. 12 de l'ordonnance, le greffier le « remettra immédiatement au procureur du roi, qui « le communiquera au tribunal réuni dans la chambre du conseil, et requerra que, conformément à « l'art. 27 de la loi du 21 fructidor an III, il soit sursis « à toute procédure judiciaire. »

C'est par un motif de convenance et d'égard pour la magistrature qu'on a voulu que la communication de l'arrêté de conflit ne fût donnée qu'en chambre du conseil. (Voy. M. Taillandier, *Commentaire sur l'ordonnance des conflits*, p. 171.)

630. — La législation et la jurisprudence antérieures à l'ordonnance de 1828 imposaient aux tribunaux, personne ne le dénie, l'obligation absolue de surseoir purement et simplement, dès que l'arrêté de conflit leur était représenté, quelque mal fondé, quelque absurde même qu'il leur parût être. Mais on fait une grave question de savoir s'il en doit encore être ainsi d'après l'ordonnance. M. Duvergier n'hésite point à dire, dans ses notes sur l'art. 12, « que le tribunal à qui sera communiqué un arrêté « de conflit pourra passer outre : 1° si le conflit « est élevé en matière criminelle ; 2° s'il est élevé « en matière correctionnelle, hors des cas prévus « par l'art 2 ; 3° s'il est élevé pour défaut d'autorisation, ou faute d'accomplissement de formalités « préalables devant l'administration (art. 3) ; 4° s'il

« est élevé après l'expiration des délais fixés par les « art. 8 et 11 ; 6° enfin, s'il est élevé sans l'observa- « tion des formes prescrites par l'art. 9. » Pour justifier cette opinion, il invoque l'esprit et la lettre des dispositions nouvelles ; l'esprit, en soutenant que le but qu'on s'est proposé, de protéger l'action des tribunaux contre les obstacles qu'ils éprouvaient de la part de l'administration, serait manqué s'ils étaient obligés de s'arrêter devant un conflit illégal, irrégulier ou tardif ; la lettre, en faisant remarquer que l'art. 12, notamment, subordonne la remise de l'arrêté au procureur du roi, et, par conséquent, la communication par le procureur du roi au tribunal, à la condition du dépôt en temps utile. Cet auteur s'empresse, d'ailleurs, d'ajouter que le pouvoir d'appréciation laissé à l'autorité judiciaire, ne doit point avoir trop d'étendue ; que son droit consistera à examiner si le conflit est élevé dans les cas, dans les délais et dans les formes prescrites par l'ordonnance ; mais qu'elle ne pourra se permettre de décider la question de compétence en elle-même. M. Foucart professe la même opinion. (Voy. t. III, n° 349.) L'arrêté de conflit illégal ou informe ne doit pas, suivant lui, avoir plus de force pour les tribunaux qu'une ordonnance inconstitutionnelle ou une prétendue loi à laquelle n'aurait pas concouru chacune des branches du pouvoir législatif.

Nonobstant ces raisons, M. Serrigny a cru devoir se prononcer en sens contraire et faire aux tribunaux une obligation absolue du sursis. (Voy. t. I, n° 198, p. 269, 2e éd.) Les motifs qu'il en donne vont trouver place dans les considérations auxquelles nous avons à

nous livrer pour justifier cette opinion, qui est aussi la nôtre.

D'abord, le silence gardé par l'ordonnance nous semble explicite. Nous l'avons déjà rappelé, les abus qui avaient pris naissance sous la législation et les réglements anciens étaient signalés depuis longtemps, ils avaient donné lieu à des réclamations de plus en plus vives; et les rédacteurs de l'ordonnance en ont précisément combiné toutes les dispositions de manière à porter remède à chacun d'eux. Or, peut-on supposer qu'ils aient omis d'envisager celui qui pouvait résulter de l'intervention d'arrêtés de conflits illégaux ou irréguliers? Et si, ce danger étant présent à leur esprit, ils ont entendu, pour y parer dans l'avenir, renverser le principe d'après lequel l'autorité judiciaire avait toujours dû s'abstenir de s'immiscer dans l'appréciation des actes destinés à suspendre son action, peut-on penser qu'ils aient pu renoncer à s'en expliquer en termes clairs et précis, et abandonner à de simples inductions une si grave abrogation? Il est bien vrai que l'art. 12 commence par ces mots: « Si l'arrêté a été déposé au greffe en « temps utile, le greffier le remettra immédiatement « au procureur du roi, etc. » Mais on a simplement voulu mettre en relief la nécessité d'observer le délai pour le dépôt. Il ne saurait suffire d'une ambiguïté de rédaction pour entraîner tout un renversement de système.

Je ne suis pas plus touché de l'argument qui consiste à dire que c'est rouvrir le chemin aux abus que l'ordonnance a voulu faire cesser, que d'abandonner les tribunaux à la merci des préfets. Les délais fort

courts dans lesquels le conflit doit être élevé et jugé, sont précisément destinés à faire disparaître tout ce qu'une interruption prolongée de l'action de la justice aurait de fâcheux. D'un autre côté, le droit de contrôle auquel on prétend pour les tribunaux n'aurait pas à beaucoup près, l'efficacité qu'on lui prête ; car, de l'avis même des auteurs que nous combattons, il ne les protégerait que contre les vices de forme et les laisserait désarmés contre les revendications illégales au fond.

Quant à l'analogie avec ce qui arriverait si on présentait comme loi un acte qui ne serait point sorti du concours des diverses branches du pouvoir législatif, elle n'a rien de concluant. Il en serait de cet acte de même que d'un acte qui ne serait point émané du préfet ou qui manquerait des caractères extérieurs d'un arrêté, on n'aurait pas plus une loi qu'on n'aurait un arrêté de conflit. Dans le cas, au contraire, d'inconstitutionnalité d'un réglement, le contrôle de l'autorité judiciaire ne s'exerce, on l'a vu (Voy. *suprà*, tit. I, chap. I, n° 71, t. I, p. 67), qu'en vertu et dans les limites d'une délégation législative qui manque ici.

Que si on délaisse toutes ces objections de détail pour remonter aux idées qui dominent toute cette matière, que si l'on s'inspire des grands principes qu'on a dû prendre pour guides, la doctrine que l'ordonnance de 1828 a, suivant nous, laissé subsister apparaît indispensable.

Le conflit, dès l'instant qu'il se manifeste par un acte positif réalisé dans l'ordre des fonctions de l'agent dont il émane, établit une lutte entre les deux

autorités administrative et judiciaire. Qu'il s'agisse ensuite de décider jusqu'à quel point cette lutte s'est régulièrement engagée, ou bien d'y mettre fin en fixant le point débattu, l'intervention d'un pouvoir distinct de chacune des deux autorités en opposition, et supérieur à l'une et à l'autre, est également nécessaire. En admettant même que la raison de principes permît de distinguer, sous ce rapport, entre les questions de forme et celles du fond, pour attribuer l'appréciation des premières à l'autorité juridique, elle trouverait dans cette attribution un moyen si facile de s'immiscer dans l'examen des secondes et de se garder des atteintes qui lui paraîtraient injustes, qu'en fait l'équilibre serait détruit. On raisonne sans cesse comme si le droit de décider le conflit appartenait à l'autorité administrative et devait servir à favoriser ses envahissements. Mais c'est là une idée fausse. Ce droit ne repose qu'entre les mains du pouvoir exécutif, c'est-à-dire d'un pouvoir que l'on doit réputer impartial et animé du besoin de veiller à la pondération des autorités appelées à concourir à son exercice. On ne saurait donc, en se plaçant à un juste point de vue, s'en référer trop fréquemment et trop promptement à sa décision pour les embarras que peuvent susciter les prétentions opposées de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. La jurisprudence n'a eu garde de s'y méprendre ; elle confirme pleinement notre opinion, elle décide que l'autorité judiciaire est tenue de *surseoir* à la continuation de la procédure devant tout arrêté de conflit, et qu'il lui est interdit, sous peine de voir annuler ses décisions comme entachées d'excès de pouvoir,

de s'immiscer dans l'examen de la légalité et de l'irrégularité de l'acte. (Voy. ord. 18 février 1839, préfet de l'Hérault; 25 avril 1840, Bruno-Josserand; décr. 18 décembre 1848, l'État.)

Le conseil d'État déclare non avenu le jugement portant refus de prononcer le sursis, alors même qu'il annule l'arrêté de conflit, soit comme irrégulier, soit comme mal fondé. (Voy. ord. 7 août 1843, Dupont; 25 avril 1845, Laurent.)

631. — Le conflit élevé et son premier effet réalisé par le jugement qui ordonne le sursis, la procédure destinée à en procurer le réglement définitif prend immédiatement son cours. L'arrêté du préfet et les pièces sont rétablis au greffe, où ils doivent rester déposés pendant quinze jours. Le procureur impérial en prévient de suite, par lettre, les parties ou leurs avoués, lesquels peuvent en prendre communication sans déplacement, et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du procureur impérial, leurs observations sur la compétence. (Voy. ord. 12 décembre 1821, art. 1; 1er juin 1828, art. 13.)

632. — A l'expiration du temps fixé pour la durée du dépôt, le procureur impérial informe immédiatement le ministre de la justice de l'accomplissement de ces formalités, et lui adresse en même temps l'arrêté du préfet, ses propres observations et celles des parties, s'il y a lieu, avec toutes *les pièces jointes*. La date de l'envoi est consignée sur un registre à ce destiné. (Voy. ord. 1er juin 1828, art. 14.)

L'ordonnance du 12 mars 1831 dit que « le rapport « sur les conflits ne pourra être présenté qu'après la « production des pièces ci-après énoncées, savoir :

« la citation, les conclusions des parties, le déclina-
« toire proposé par le préfet, le jugement de com-
« pétence, l'arrêté de conflit. »

M. Boulatignier, que sa position met à même de relever, pour ainsi dire jour à jour, les cas d'application des règles relatives au conflit, nous apprend que l'on voit des avoués, à l'effet de prolonger le litige dans l'intérêt de leurs clients, par exemple, lorsque ceux-ci sont en possession de l'objet litigieux, refuser la production de l'exploit d'assignation, avec une persistance qui ne cède que devant la menace de poursuites disciplinaires ; et que le garde des sceaux a dû, pour avoir raison de ce genre d'obstacle, adresser des instructions spéciales aux procureurs généraux, sous la date du 1er décembre 1842.

Il ajoute : « L'art. 6 de l'ordonnance royale du 12 mars 1831, parmi les pièces dont il exige l'envoi, ne rappelle ni les conclusions du ministère public sur le déclinatoire, ni ses observations sur l'arrêté de conflit, ni même celles que les parties ont pu fournir. En doit-on conclure que les procureurs du roi puissent se dispenser de transmettre ces pièces ? Nullement ; ils doivent toujours se conformer à la disposition de l'art. 14 de l'ordonnance du 1er juin 1828, et, dans l'usage, ils s'y conforment, à l'exception peut-être de ce qui concerne l'envoi de leurs propres observations. Nous croyons savoir que quelques-uns négligent cet envoi, parce qu'ils le considèrent comme n'ayant pas d'objet réel ; mais nous pouvons attester que cette opinion n'est pas fondée. Le conseil d'État accorde une attention sérieuse aux observations du ministère public ; il les mentionne dans les *visa* de

l'ordonnance vidant le conflit ; toujours, d'ailleurs, les griefs élevés contre les arrêtés des préfets par les procureurs du roi sont discutés, et plus d'une fois, les vices qu'ils ont signalés dans ces arrêtés en ont fait prononcer la nullité. » (Voy. *Dictionnaire d'administration*, v° *Conflit*.)

633. — Dans les vingt-quatre heures de la réception de ces pièces, le ministre de la justice doit en adresser un récépissé énonciatif au magistrat qui les lui a transmises, pour qu'il soit déposé au greffe du tribunal. (Voy. ord. 1er juin 1828, art. 13 et 14; 12 mars 1831, art. 6.) Et l'ordonnance de 1831 lui fait un devoir de les transmettre *aussitôt* (1) au secrétariat général du conseil d'État.

634. — Les dispositions qui règlent les formalités à remplir par les agents de l'autorité judiciaire ne renferment aucune sanction. On ne pouvait songer à subordonner à leur accomplissement la validité d'une revendication qui est précisément dirigée contre l'autorité judiciaire. D'un autre côté, il était rationnel de s'en remettre à la diligence des magistrats eux-mêmes, puisqu'elles tendent à restreindre la durée du sursis imposé à leur action ou à assurer aux parties les moyens de venir soutenir la compétence déniée aux tribunaux qu'ils composent.

635. — Les conflits d'attribution sont jugés par le conseil d'État statuant au contentieux. La section du contentieux est chargée de diriger l'instruction et de préparer le rapport. (Voy. décr. 25 janvier 1852, art. 17.)

(1) D'après l'art. 14 de l'ordonnance de 1828, le renvoi au conseil d'État devait être fait *dans les vingt-quatre heures*.

L'art. 15 de l'ordonnance de 1828 impose à ce genre d'affaires une marche rapide. « Il sera statué « sur le conflit, dit cet article, au vu des pièces ci-« dessus mentionnées, ensemble des observations « et mémoires qui auraient pu être produits par les « parties ou leurs avocats, dans le délai de quarante « jours, à dater de l'envoi des pièces au ministère « de la justice. Néanmoins, ce délai pourra être pro-« rogé, sur l'avis du conseil d'État et la demande « des parties, par notre garde des sceaux ; il ne « pourra en aucun cas excéder deux mois. »

L'ordonnance du 12 mars 1831 a fait disparaître toute faculté de prorogation en fixant invariablement le délai pour statuer *à deux mois, à dater de la réception des pièces au ministère de la justice.* (Voy. art. 7.) Mais une ordonnance du 19 juin 1840 a déclaré que *ce délai serait suspendu pendant les mois de septembre et octobre.* (Voy. art. 35.) Les décrets qui interviennent sur des conflits dont la solution s'est ainsi trouvée retardée visent d'ordinaire le décret qui a fixé pour l'année courante l'époque et la durée des vacances du conseil d'État.

636. — L'art. 13 de l'ordonnance appelle, on l'a vu, les parties à fournir leurs observations avant l'envoi du dossier au ministre de la justice. (Voy. *suprà*, n° 631.) Elles ont, d'ailleurs, gardé le droit qu'elles tenaient de l'art. 4 de l'ordonnance du 12 décembre 1821, d'adresser directement des observations et mémoires au conseil d'État jusqu'au jugement. Le ministère des avocats au conseil n'est point obligatoire à cet effet, mais l'usage témoigne qu'on a compris tout l'avantage qu'il offre aux intéressés ; ils

sont, le plus ordinairement, pris pour intermédiaires (1).

La faculté accordée aux parties de fournir des observations ne doit cependant pas être confondue avec le *droit de défense*. Le conflit est élevé au nom de l'intérêt général et ne se règle qu'au point de vue des exigences de l'ordre public ; l'intérêt privé n'est pas directement en jeu ; il n'a donc point accès dans le débat pour en venir modifier, au besoin, la direction.

Les avocats, qui, indépendamment des mémoires écrits et signés par les parties ou par eux-mêmes, sont autorisés à présenter des observations orales sous forme de plaidoiries, ne sont pas recevables à prendre des *conclusions* proprement dites, notamment des conclusions à fin de dépens. (Voy. ord. 12 déc. 1831, art. 7 ; ord. 31 août 1847, ville de Marseille ; décr. 10 mai 1860, Granier de Saint-Mangon.)

637. — C'est par une conséquence du même principe, que la *présentation d'observations* sur la question de compétence ou la régularité du conflit est la seule voie ouverte aux parties pour prendre part au débat, et que l'emploi de tout autre mode de procéder et, par exemple, de la demande en *intervention* leur est interdit (Voy. ord. 7 avril 1835, Guerlin-Houel ; décr. 13 déc. 1861, ville de Saint-Germain-en-Laye ; 7 déc. 1866, Henrys) ; et qu'il a été constamment décidé que les formes et délais en matière de conflit, étaient exclusifs du droit d'opposition, et qu'on n'avait point

(1) Si la partie n'a point recours à un avocat au conseil, elle doit signer elle-même son mémoire et faire légaliser sa signature par le maire de son domicile. C'est la disposition expresse de l'art. 5 de l'ordonnance du 12 décembre 1821.

à écouter les parties qui se plaignaient de n'avoir reçu aucun avertissement, et de n'avoir pu comparaître (1). (Voy. ord. 18 oct. 1832, Leclerc.)

638. — La déchéance est prononcée et réglée par les art. 16 de l'ordonnance du 1er juin 1828, et 7 de celle du 12 mars 1831 ; ils portent :

« Art. 16 de l'ordonnance de 1828. « Si les délais « ci-dessus fixés expirent sans qu'il ait été statué « sur le conflit, l'arrêté qui l'a élevé sera considéré « comme non avenu, et l'instance pourra être reprise « devant les tribunaux. »

Art. 7 de l'ordonnance de 1831. « .... Si, un mois « après l'expiration de ce délai (le délai de deux « mois), le tribunal n'a pas reçu notification de l'or- « donnance royale rendue sur le conflit, il pourra « procéder au jugement de l'affaire. »

L'exposé de motifs qui accompagne l'ordonnance de 1831 justifie d'ailleurs la disposition de l'art. 7, par la considération « qu'il est nécessaire de modi- « fier l'ordonnance sur les conflits, en raison des « délais que la publicité apportera à la décision des « affaires. »

Il s'est agi de concilier les dispositions successives de 1828 et de 1831.

(1) L'ordonnance du 12 décembre 1821 s'en expliquait en termes formels. On lit dans l'art. 6 que : « faute par les parties d'avoir, « dans le délai fixé, remis leurs observations et les documents à « l'appui, il sera passé outre au jugement du conflit, sans qu'il y « ait lieu à opposition, ni à révision des ordonnances interve- « nues. » Or, l'art. 13 de l'ordonnance de 1828, non plus qu'aucune disposition de l'ordonnance générale du 18 septembre 1839, n'a pas prononcé l'abrogation de cette règle.

On a d'abord demandé si le tribunal, qui ne recevait la notification qu'après le troisième mois, mais, néanmoins, avant d'avoir jugé l'affaire, avait ou non le droit de considérer le conflit comme non avenu ; et la cour de cassation a décidé que le seul défaut de notification dans le délai voulu n'entraînait pas la péremption de l'ordonnance, pourvu que cette notification intervînt avant la prononciation du jugement.

Les motifs de l'arrêt sont : « Que l'on ne retrouve « pas dans l'art. 7 de l'ordonnance de 1831, relative- « ment à l'ordonnance royale intervenue dans le « délai légal sur le conflit, la déchéance que prononce « l'art. 16 de l'ordonnance du 1er juin 1828, à l'égard « de l'arrêté du préfet qui avait élevé le conflit ; « qu'on peut d'autant moins attribuer ce silence à « une inadvertance ou le regarder comme une simple « omission, qu'un changement aussi notable, aussi « grave de rédaction, peut se justifier par la diffé- « rence qui se rencontre entre le retard dans la noti- « fication d'une ordonnance rendue dans les délais, « après décision contradictoire du conseil d'État, et « l'arrêté du préfet qui élève un conflit ; que ces deux « actes ne peuvent être mis sur la même ligne. » (Voy. arrêt de cassation du 30 juin 1835.)

On a demandé, en second lieu, si l'ordonnance rendue après le délai de deux mois à partir de la réception des pièces à la chancellerie, mais notifiée avant l'expiration du troisième mois, ne devait pas obtenir tous ses effets ; et l'affirmative a été décidée par la cour de cassation. Ses motifs portent : « Que « si, d'après l'art. 16 de l'ordonnance du 1er juin 1828, « l'arrêté de conflit qui n'aura pas été, dans les deux

« mois à partir de la réception des pièces au minis-
« tère de la justice, suivi d'une ordonnance royale
« approbative, est considéré comme non avenu, et
« si l'instance peut être reprise devant les tribunaux,
« cette disposition a été modifiée par l'art. 7 de l'or-
« donnance royale du 12 mars 1831, en ce qu'il ne
« reproduit pas la disposition de l'art. 16 de l'or-
« donnance de 1828, qui déclarait que l'arrêté de
« conflit sur lequel il n'aurait pas été statué dans le
« délai fixé par cette ordonnance, serait considéré
« comme non avenu et que l'instance pourrait être
« reprise devant les tribunaux ; qu'il se borne à
« déclarer que, si, un mois après l'expiration du
« délai de deux mois qu'il accorde pour statuer sur
« le conflit, le tribunal n'a pas reçu notification de
« l'ordonnance royale rendue sur ce conflit, il pourra
« procéder au jugement de l'affaire ; que, d'après le
« dernier considérant de l'ordonnance de 1831, la
« modification qu'elle fait à celle de 1828 était com-
« mandée par les délais que nécessite la nouvelle
« forme de procéder pour les affaires soumises à la
« décision du conseil d'État ; que, dans l'espèce,
« l'ordonnance royale rendue sur le conflit dont il
« s'agit, a été notifiée dans les trois mois ; que les
« tribunaux ne peuvent pas prononcer une nullité
« que la loi n'a pas formellement établie ; qu'il suit
« de là que la cour de Rennes qui, en déclarant non
« avenu l'arrêté du 29 mai 1835 et tout ce qui s'en
« est suivi, a annulé l'ordonnance du 25 août suivant,
« approbative dudit arrêté, a excédé ses pouvoirs,
« *faussement appliqué l'art.* 16 *du réglement du* 1er *juin*

« 1828, *et violé l'art. 7 de celui du 12 mars 1831.* » (Voy. arrêt de cassation du 31 juillet 1837.)

On voit que, d'après cette jurisprudence que critique M. Foucart (Voy. t. III, nº 352), et qui nous semble, ainsi qu'à M. Serrigny (Voy. t. I, nº 205, p. 284), rationnelle et conforme aux dispositions dont elle règle l'application, l'ordonnance de 1831, aujourd'hui seule applicable, a complétement modifié celle de 1828 et sous le rapport du délai, et sous le rapport de la sanction qui lui est donnée. Désormais la durée obligatoire du sursis pour les tribunaux frappés du conflit est de trois mois à dater de la réception des pièces au ministère de la justice. Tant que ce terme n'est point échu, la notification du décret, à quelque époque qu'il soit d'ailleurs intervenu, doit lui assurer tous ses effets. D'un autre côté, le seul fait de l'expiration du délai n'emporte point l'anéantissement du conflit ; il confère simplement au tribunal la *faculté* de passer outre à la prononciation du jugement ; c'est à lui de se hâter de mettre fin au litige par une décision définitive.

639. — Si le conflit est annulé par le conseil d'État, l'instance engagée devant l'autorité judiciaire reprend naturellement son cours (1). Si le conflit est con-

(1) Quant à l'administration, elle ne peut songer à revenir sur l'arrêté annulé que s'il n'a été annulé que pour vice de forme, par exemple pour défaut de déclinatoire préalable ou incompétence du préfet ; et dans ce cas, son unique ressource est de revenir sur ses pas et d'introduire une revendication nouvelle, si elle se trouve encore dans les délais. (Voy. ord. 23 octobre 1835, Nicol et Legué ; 29 juin 1842, Desfourniers.)

firmé, le décret confirmatif déclare que *la procédure et les jugements ou arrêts rendus sont considérés comme non avenus.*

L'auteur du *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative* croit devoir *hasarder* quelques distinctions sur la question de savoir jusqu'à quel point il est loisible au conseil d'État, en confirmant un conflit, de renvoyer la cause et les parties devant un juge administratif déterminé. (Voy. n° 209, p. 290.) Mais je n'hésite point à me ranger au sentiment de M. de Cormenin qui refuse toute force obligatoire à une désignation de ce genre. (Voy. t. I, p. 454.) L'ordre des juridictions dans le domaine des matières administratives, étant réglé par la loi tout aussi bien que l'ordre des juridictions instituées pour connaître des affaires civiles ou criminelles, et la voie du conflit n'ayant été ouverte que pour le réglement des attributions entre ces deux ordres, le pouvoir exécutif n'a pas le droit d'en profiter pour intervenir entre les juges d'un même ordre ; il l'a d'autant moins qu'une voie plus courte et plus simple lui a été ménagée à cet effet, c'est celle du réglement de compétence. (Voy. *suprà*, t. 2, n° 260, p. 277.)

640. — M. Boulatignier se demande si les décisions sur conflit ne peuvent pas faire l'objet d'une demande en interprétation, et sa réponse est que, ce genre de recours n'étant ni prévu, ni organisé, ce n'est pas par une action directe qu'il faut chercher à obtenir l'interprétation de ces sortes de décisions, lorsqu'elle paraît nécessaire. (Voy. ord. 23 mars

1836, ville de Paris.) Nous pensons avec lui que les doutes que peut comporter leur application doivent se formuler comme questions de compétence devant l'autorité qui se trouve saisie après que le conflit a été vidé, sauf au préfet à proposer, au besoin, un nouveau déclinatoire et à s'armer encore une fois du conflit, si cette autorité est l'autorité judiciaire ou même à la partie à se retirer devant l'autorité administrative et, s'il le faut, à revenir devant le conseil d'État pour faire déterminer, *au vu du décret sur conflit*, le sens des actes administratifs dont l'administration prétend faire résulter l'incompétence des tribunaux (Voy. décr. 7 juin 1865, Cély).

641. — Quant aux frais faits devant l'autorité judiciaire, si le tribunal fait droit au déclinatoire, il statue légalement sur les dépens faits devant lui en les mettant à la charge du demandeur (décr. 18 avril 1861, Courtin). Au cas où, après un conflit annulé, on revient devant l'autorité judiciaire, pas de difficulté, elle reprend son droit de prononcer sur les dépens. Si, au contraire, il y a eu confirmation du conflit et que par suite, le litige doive être porté devant l'autorité administrative, il faut appliquer le principe qui veut que l'accessoire suive le principal. Le conseil d'État tient pour certain que l'autorité administrative, compétente pour connaître du fond de la contestation, l'est aussi pour statuer sur la question des dépens. (Voy. ord. 23 février 1844, Dufour et Dosmann.)

Art. 2. — Conflit négatif.

642. — Le réglement du conflit négatif ne nécessite point une procédure extraordinaire.
643. — Conditions constitutives du conflit négatif.
644. — Le préfet n'a point d'arrêté à prendre.
645. — Autorité chargée de régler le conflit.
646. — Conflit négatif se révélant au cours d'une instance devant le conseil d'État.
647. — Introduction de l'instance en réglement de conflit négatif.
648. — Des règles de procédure.
649. — Les conflits négatifs sont instruits et réglés par le conseil d'État statuant au contentieux.

642. — Lorsque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire se déclarent respectivement incompétentes pour connaître d'un litige, les particuliers engagés dans la contestation souffrent incontestablement d'un état de choses qui les laisse sans juges, et il leur est dû un moyen d'y mettre fin, puisque le droit d'obtenir justice est l'un des premiers qui soient garantis par les lois civiles. Mais ce déni de justice, résultat direct du conflit négatif, n'apporte point dans l'organisation sociale un trouble violent qui menace d'en arrêter le mouvement. On n'a donc pas eu à le prévoir et à en ménager le réglement dans cette procédure exceptionnelle qui a pour objet de remédier aux luttes suscitées par des prétentions rivales entre les pouvoirs administratif et judiciaire. L'ordonnance du 1er juin 1828 garde, en effet, le silence le plus absolu sur le conflit négatif.

643. — Le conflit négatif ne naît que d'une double

déclaration d'incompétence émanée des autorités administrative et judiciaire sur une même question et entre les mêmes parties. Les déclarations d'incompétence émanées d'autorités du même ordre n'établiraient pas un conflit négatif, elles ne donneraient lieu qu'à une demande en réglement de juges qui, pour les matières civiles ou criminelles, aboutirait à la cour de cassation (Voy. C. pr. civ., art. 363, et C. instr. crim., art. 525), et qui, si le débat était entre des fonctionnaires ou corps administratifs, devrait se porter devant le conseil d'État. (Voy. tit. I, chap. VIII, n° 260 ; t. 2, p. 277.)

Cette première condition ne suffit même pas. Il faut, indépendamment de la déclaration respective d'incompétence, que l'une des deux autorités soit réellement compétente. Si les parties devaient légalement s'adresser à une autorité de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire autre que celle saisie, si, par exemple, l'autorité judiciaire s'étant déclarée incompétente, on s'était adressé au préfet, au lieu de s'adresser au conseil de préfecture, ou, réciproquement, si faute de trouver un juge dans l'ordre administratif, on avait porté l'action devant le juge de paix ou le tribunal de commerce, au lieu de la porter devant le tribunal de première instance, on ne serait pas fondé à prétendre que le cours de la justice se trouve entravé ; les parties auraient à s'imputer une erreur dans la marche par elles suivie et il ne leur resterait qu'à abandonner leur faux errement pour aller trouver le véritable juge.

644. — Le conflit négatif se constitue par le seul

fait des déclarations d'incompétence dont le résultat est de laisser une contestation sans juges et le préfet n'a point d'arrêté à prendre pour constater que le cours de la justice se trouve interrompu.

Les parties, d'ailleurs, ne sont point tenues de recourir d'abord aux voies ordinaires de réformation contre le jugement ou la décision d'où résulte le conflit négatif; elles ont la pleine liberté de prendre immédiatement le chemin le plus direct, et, par conséquent, le plus prompt et le moins dispendieux. (Voy. ord. 29 janvier 1840, hospice de Loudun.)

645. — L'existence du conflit négatif se révèle devant le conseil d'État lui-même, lorsqu'au cours d'une instance portée devant elle, cette haute juridiction est amenée à prononcer l'annulation pour cause d'incompétence, d'une décision rendue par une autorité administrative dans un litige dont les tribunaux de l'ordre judiciaire, ou même une autre juridiction administrative, antérieurement saisis, ont refusé de connaître, ne se croyant pas compétents; en ce cas, le conseil d'État annule à la fois la décision attaquée devant lui et celle du juge qui aurait dû retenir l'affaire et renvoie les parties devant ce dernier pour qu'il soit statué (Voy. décr. 17 juillet 1862, Caisse de la Boulangerie; 15 décembre 1865, ville de Paris). Toutefois, cette solution n'est possible que si le jugement ou la décision rendus en premier lieu sont encore susceptibles de recours; quand il en est autrement, le conseil d'État s'arrête devant la chose irrévocablement jugée et la partie qui n'a pas usé en temps utile des moyens de faire réformer la première

déclaration d'incompétence peut voir ses droits définitivement compromis (Voy. décr. 24 janvier 1861, Chemin de fer de Paris à la Méditerranée).

646. — On voit que le réglement des conflits négatifs a été réservé à la même autorité que celui des conflits positifs. Ce n'est qu'au chef du pouvoir exécutif, également supérieur à l'administration et aux tribunaux qu'il peut appartenir d'intervenir et de prononcer entre eux.

647. — Nous avons fait observer que l'intérêt public n'était pas compromis par le conflit négatif au même degré que par le conflit positif. L'ordre public n'en souffre que dans la mesure de la difficulté que les parties éprouvent à obtenir justice. On est ainsi entraîné à penser que c'est aux parties elles-mêmes qu'il convient de laisser le soin d'agir pour faire lever l'obstacle que leur action a rencontré.

La jurisprudence s'est longtemps montrée incertaine en ce point. Le conseil d'État, en même temps qu'il admettait les parties à prendre l'initiative de la demande en réglement des conflits négatifs, statuait aussi sur la provocation du ministre de la justice, agissant d'office, sur la connaissance à lui donnée par les officiers du ministère public de l'entrave apportée au cours de la justice, ou à la demande des parties qui pensaient qu'il ne pouvait appartenir qu'à lui de saisir le conseil comme chef de la justice. Cependant, par trait de temps, les règles prirent de la précision. « Dans les conflits négatifs où des particuliers seulement étaient en cause, on arriva successivement à faire saisir le conseil d'État par des

requêtes présentées dans la forme adoptée pour les affaires contentieuses ; ce n'était qu'autant que l'administration était en cause ou qu'un service public était directement intéressé dans le litige, que le réglement du conflit était demandé par le ministre de la justice ; il semble même que, dans ces cas, on tendît à lui réserver l'initiative à l'exclusion des autres ministres.

« L'ordonnance du 12 décembre 1821 trouva les choses dans cet état ; .... son art. 8 disposa « qu'en ce qui concernait les réglements de juges entre l'administration et les tribunaux qualifiés conflits négatifs, il serait procédé comme par le passé : » ce qui, dans la pensée des auteurs de l'ordonnance, telle que nous avons eu occasion de l'expliquer, signifiait qu'il serait procédé comme dans les affaires contentieuses. » (Voy. *Dictionnaire d'administration*, v° *Conflit*.)

648. — L'ordonnance du 1er juin 1828 est, nous l'avons dit, pleinement étrangère aux conflits négatifs. Les ordonnances des 2 février et 12 mars 1831 veulent que le rapport de ces sortes d'affaires soit fait en séance publique, et n'ajoutent rien de plus.

En 1849, la procédure pour les conflits négatifs reçut dans l'arrêté du 26 octobre, une organisation complète ; on y lit :

« Art. 17. Lorsque l'autorité administrative et l'au-
« torité judiciaire se sont respectivement déclarées
« incompétentes sur la même question, le recours
« devant le tribunal des conflits, pour faire régler la
« compétence, est exercé directement par les parties
« intéressées. Il est formé par requête signée d'un

« avocat au conseil d'État et à la cour de cassation.

« Art. 18. Lorsque l'affaire intéresse directement « l'État, le recours peut être formé par le ministre « dans les attributions duquel se trouve placé le ser- « vice public que l'affaire concerne.

« Art. 19. Lorsque la déclaration d'incompétence « émane, d'une part, de l'autorité administrative, de « l'autre, d'un tribunal statuant en matière de simple « police ou de police correctionnelle, le recours peut, « en outre, être formé par le ministre de la justice.

« Art. 20. Le recours doit être communiqué aux « parties intéressées.

« Art. 21. Lorsque le recours est formé par des « particuliers, l'ordonnance de *soit communiqué* rendue « par le ministre de la justice, président du tribunal « des conflits, doit être signifiée par les voies de « droit dans le délai d'un mois. Ceux qui demeurent « hors de la France continentale ont, outre le délai « d'un mois, celui qui est réglé par l'art. 75 Code « proc. civ.

« Art. 22. Lorsque le recours est formé par un mi- « nistre, il en est, dans le même délai, donné avis à « la partie intéressée par la voie administrative. Dans « les affaires qui intéressent l'État directement, si le « recours est formé par la partie adverse, le ministre « de la justice est chargé d'assurer la communication « du recours au ministre que l'affaire concerne.

« Art. 23. La partie à laquelle la notification a « été faite est tenue, si elle réside sur le territoire « continental, de répondre et de fournir ses défenses « dans le délai d'un mois, à partir de la notification.

« A l'égard des colonies et des pays étrangers, les « délais seront réglés ainsi qu'il appartiendra par « l'ordonnance de *soit communiqué*.

« Art. 24. Les parties intéressées peuvent prendre, « par elles-mêmes ou par leurs avocats, communi- « cation des productions au secrétariat, sans dépla- « cement, et dans le délai déterminé par le rappor- « teur. »

Ces dispositions consacrées pour le tribunal des conflits ne sont plus en vigueur. Mais les règles qu'elles traçaient n'étaient que l'expression de la jurisprudence établie par le conseil d'État ; on ne saurait mieux faire, aujourd'hui, que de s'attacher à les suivre, et elles sont en effet suivies dans la pratique. (Voy. décr. 6 juillet 1865, Carrère et la note du *Recueil* de M. Lebon, année 1865, p. 695.)

Il faut seulement remarquer, quant aux déchéances, et spécialement quant à celle que l'art. 12 du décret du 22 juillet 1806 fait résulter du défaut de signification de l'ordonnance de *soit communiqué*, dans le délai fixé, qu'elles ne sont point applicables (1). Nous devons même reconnaître que la communication à la partie adverse est facultative pour le conseil d'État. Il en a toujours usé ainsi, dans le silence des lois et réglements sur cette matière spéciale.

(1) Il n'a jamais été et il ne peut être question d'un délai pour l'introduction de la demande en réglement de juges. On a toujours considéré que, tant que le résultat du conflit se maintenait, les parties étaient en droit de réclamer pour le faire cesser, et que, par cela même, il ne pouvait y avoir de fins de non-recevoir contre le recours. (Voy. ord. 26 juillet 1837, Allard.)

649. — Aux termes de l'art. 17 du décret du 25 janvier 1852, les conflits négatifs sont instruits par la section du contentieux et réglés par le conseil d'État délibérant au contentieux. « La décision qui intervient déclare quelle autorité était compétente pour connaître de la contestation, annule les décisions par lesquelles cette autorité s'est déclarée incompétente, et renvoie les parties devant elle pour y faire juger leur différend. » (Voy. *Dictionnaire d'administration*, v° *Conflit*.)

FIN DU TROISIÈME VOLUME.

503,530

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE Ier.

DES ATELIERS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES.

SECTION DEUXIÈME.

DES RÈGLES ET PRINCIPES DONT L'APPLICATION EST CONFIÉE AUX TRIBUNAUX CRIMINELS OU AUX TRIBUNAUX CIVILS.

Art. 1er. — Intervention des tribunaux criminels.

Pages.

1. — L'action administrative a un auxiliaire dans les dispositions de la loi pénale. 2
2. — Code de brumaire an IV. *id.*
3. — Loi du 28 avril 1832. — Art. 471, n° 15 du code pénal. 3
4. — Applications. 4
5. — Appréciation et interprétation des actes de l'autorité administrative. *id*
6. — Suite. 6
7. — Suite. — Conciliation de l'application des réglements sur les ateliers classés avec les droits de l'autorité municipale. *id.*
8. — Discussion des attaques dirigées contre la jurisprudence. 11
9. — Application des dispositions réglementaires. 16
10. — Suite. — Application de la disposition qui légitime l'existence des établissements créés avant la promulgation du décret, et de celle qui prononce la déchéance pour fait d'interruption dans les travaux de plus de six mois. 17
11. — Application de l'acte d'autorisation. 21
12. — Peines. 23
13. — Prescription. *id.*

Digitized by Google

Pages.
14. — Réparations civiles. 25
15. — Suite. — Interdiction de continuer l'exploitation. *id.*
16. — *Quid* de la démolition ? 26
17. — Suite. — Mesures de précaution. 27
18. — Renvoi aux règles ordinaires du droit pénal. *id.*

Art. 2. — Intervention des tribunaux civils.

19. — Action civile en réparation de dommage. 29
20. — Suite. — Conciliation avec le respect dû à l'acte d'autorisation. 30
21. — De la force de l'acte d'autorisation. — Questions de propriété et de servitude. *id.*
22. — Suite. — Les tiers ont-ils une action en indemnité pour le préjudice qui leur est causé en dehors de tout fait d'irrégularité dans l'exploitation ? *id.*
23. — Suite. — Jurisprudence du Conseil d'Etat. 32
24. — Suite. — Jurisprudence de la cour de cassation. *id.*
25. — Suite. 37
26. — Suite. — Opinion des auteurs. — M. Duvergier. *id.*
27. — Suite. 39
28. — Suite. 43
29. — Discussion de l'opinion reproduite. 44
30. — *Quid* de la distinction entre la dépréciation et le dommage matériel. 47
31. — Ateliers non classés. 48
32. — Réparations civiles. — Distinction entre les établissements classés et ceux qui ne le sont pas. 49
33. — Suite. 50

CHAPITRE DEUXIÈME.

DES BACS ET BATEAUX.

Préliminaires.

34. — Origine de la loi du 6 frimaire an VII. 51
35. — Motifs de cette loi. 52
36. — Division de la matière. *id.*

Art. 1. — Établissement des bacs et bateaux.

Pages.

37. — Application aux bacs existants lors de la loi de frimaire, du principe que le droit de bac ne peut appartenir qu'à l'État. 53
38. — Application de ce principe aux bacs dont l'établissement se découvre journellement. 54
39. — Le droit de l'État s'étend-il aux cours d'eau non navigables ? 55
40. — Nécessité d'une autorisation pour l'établissement d'un bateau particulier. 60
41. — Réclamations contre la mainmise opérée au nom de l'Etat. — Compétence. 62
42. — Indemnités. 64

Art. 2. — Organisation du service des bacs et bateaux.

43. — Mise en ferme des droits de bacs et bateaux. 65
44. — Concession de leur exploitation à des communes. 66
45. — De la compétence pour toutes les questions relatives à l'exécution du bail à ferme. *id.*
46. — Liquidation des plus-values ou des moins-values en fin de bail. 71
47. — Tarif du péage — Exemptions. 72
48. — Obligation du batelier de passer les voyageurs qui se présentent. 73

Art. 3. — Police des passages d'eau.

49. — La police des bacs et bateaux appartient au préfet. 74
50. — Mesures de police. *id.*
51. — Répression des infractions. 75
52. — Peines spéciales établies par la loi contre le fermier pour contravention aux dispositions de police et pour exactions, contre les tiers pour refus de paiement. *id.*

CHAPITRE TROISIÈME.

DES BOIS ET FORÊTS.

Préliminaires.

Pages.

53. — Définition. — Importance de la richesse forestière, et avantages dont elle est la source. 77
54. — La nécessité d'une législation spéciale a été reconnue de tout temps. — Historique. 78
55. — Création des maîtres et grands maîtres.— Création de la table de marbre, siége de juridiction forestière. *id.*
56. — Développement de la législation forestière sous Louis XIV. — Ordonnance de 1669. 80
57. — Lois des 7-11 sept. 1790 et 29 sept. 1791. *id.*
58. — Insuffisance de cette législation.— Elle est remplacée, en 1827, par le Code forestier. *id.*
59. — Le Code forestier ne contient que ce qui est du domaine de la législation. — Tout ce qui est de l'ordre purement réglementaire est placé dans l'ordonnance d'exécution rendue le 1er août 1827. 81
60. — Economie et bases de la loi actuelle. — Division de la matière. *id.*

SECTION PREMIÈRE.

DU RÉGIME FORESTIER ET DES BOIS QUI Y SONT SOUMIS.

61. — Etendue et division du sol forestier. — Transition. 82

Art. 1. — Administration forestière. — Garde des bois et forêts.

62. — Nécessité d'une administration spéciale. — Elle est organisée par l'ordonnance du 1er août 1827, et par plusieurs dispositions réglementaires subséquentes. 83
63. — Conseil d'administration. Il agit sur tout le territoire au moyen de conservations forestières. 84
64. — Cette organisation est complétée par l'institution d'une école forestière. 85

Pages.

65. — Garanties auxquelles sont astreints les agents forestiers. 85
66 — Des agents et gardes des forêts de la couronne. 86
67. — De ceux des communes et établissements publics. — Nomination. *id.*
68. — De ceux des bois et forêts dans lesquelles l'État, la couronne et les communes ont des droits de propriété indivis. *id.*

Art. 2. — Délimitation et bornage des bois soumis au régime forestier.

69. — Définition. 87
70. — La délimitation et le bornage s'appliquent à tous les bois soumis au régime forestier, sauf certaines formalités. 88
71. — Délimitation partielle. *id.*
72. — Délimitation générale. — Nature de l'acte de délimitation. 89
73. — Compétence. 91

Art. 3. — Aménagement.

74. — Définition. — Importance de l'aménagement.—Chaque aménagement est spécialement réglé par un décret. 92
75. — Hautes futaies. Nécessité d'un décret spécial pour les coupes extraordinaires. 93
76. — L'aménagement est réglé particulièrement dans l'intérêt des produits en matière et de l'éducation des forêts. 94
77. — Aménagement des forêts dont les coupes ne sont pas fixées régulièrement. *id.*
78. — Age de la coupe des taillis pour les forêts aménagées à l'avenir. — Réserves. *id.*
79. — Age que doivent atteindre les bois dans les forêts d'arbres résineux pour que la coupe puisse en être ordonnée. 95
80. — Aménagement dans les bois des communes. *id.*

Pages.
81. — Dans ceux de la couronne. 95
82. — Dans ceux où l'État, la couronne, les communes ont des droits de propriété indivis. 96
83. — Nature des actes d'aménagement. *id.*

Art. 4. — Exploitation.

84. — Exploitation — Division. 97

§ 1. — *Des ventes.*

85. — Aucune vente ne peut avoir lieu autrement que par adjudication publique. 98
86. — Du cas où l'adjudication a eu lieu à une heure autre que celle indiquée. 99
87. — Des personnes qui peuvent se rendre adjudicataires. *id.*
88. — Prohibition des manœuvres tendant à nuire aux enchères. 101
89. — Adjudication. — Dans quel lieu et comment il y est procédé. *id.*
90. — La loi n'autorise plus les surenchères. 102
91. — Adjudications de glandée, panage et paisson. 103
92. — Adjudication des chablis, bois de délit et autres menus marchés. 104
93. — Compétence. — Difficultés à résoudre immédiatement. 105
94. — Du droit de prononcer la déchéance de l'adjudicataire, faute par lui de fournir caution dans le délai fixé. *id.*
95. — Appréciation et application du contrat de vente. 106

§ 2. *De la coupe et de l'enlèvement des bois.*

96. — Coupe et enlèvement des bois. 109
97. — L'adjudicataire ne peut faire aucun changement dans la coupe, sous peine d'amende. 110
98. — Arbres marqués pour rester en réserve. 111
99. — Permis d'exploitation. *id.*

Pages.
100. — Suite. 112
101. — Quel agent doit délivrer le permis. *id.*
102. — Recours de l'adjudicataire en cas de refus du permis d'exploiter. *id.*
103. — Garde-vente. 113
104. — Il peut être pris parmi les ouvriers employés par l'adjudicataire. *id.*
105. — Dépôt de l'empreinte d'un marteau. *id.*
106. — La coupe et l'enlèvement doivent être effectués pendant le jour. 114
107. — L'adjudicataire ne peut peler ou écorcer sur pied aucun des bois de la coupe. *id.*
108. — Il ne peut changer les conditions du cahier des charges relativement au mode d'abattage des arbres et au nettoiement des coupes. *id.*
109. — Indication des lieux où peuvent être établis des fosses, fourneaux, loges, ateliers. 115
110. — Recours de l'adjudicataire. *id.*
111. — Chemins à suivre pour la traite des bois. 116
112. — Coupe et vidange de la vente. *id.*
113. — Exécution aux frais de l'adjudicataire des travaux à sa charge. 117
114. — L'adjudicataire ne peut déposer dans la vente d'autres bois que ceux qui en proviennent. *id.*
115 — Il est responsable des contraventions et délits commis dans la vente et à l'ouïe de la cognée, si les facteurs n'en font leur rapport. 118
116. — Il est responsable et contraignable par corps pour les délits et contraventions commis par les employés. *id*

§ 3. — *Du réarpentage et du récolement.*

117. — Réarpentage et récolement. 119
118. — Délais pour ces opérations. *id.*
119. — Mise en demeure de l'administration par l'adjudicataire. *id.*
120. — Formes du réarpentage et du récolement. 120

Pages.

121. — Voie de recours contre le procès verbal des opérations. 121
122. — Il n'y a pas lieu à s'inscrire en faux contre le procès-verbal pour fausse énonciation. *id.*
123. — En cas d'annulation du procès-verbal, l'administration peut y suppléer par un nouveau procès-verbal dans le mois. — Ce délai expiré sans réclamation, le préfet doit délivrer à l'adjudicataire la décharge d'exploitation. 122

Art. 5 — Des servitudes.

124. — Objet et division de l'article. *id.*

§ 1. — *Des affectations.*

1° Affectations à titre particulier dans les bois de l'État.

125. — Origine des affectations. 123
126. — Dispositions du Code forestier. 125
127. — Prohibition des affectations pour l'avenir. 126
128. — Compétence. 127

2° Affectation générale des bois et forêts à certains services publics.

129. — Affectation au service de la marine. — Martelage. *id.*
130. — Affectation au service des ponts et chaussées. — Endiguage et fascinage du Rhin. 129

§ 2. — *Des droits d'usage.*

131. — Les droits d'usage sont de deux espèces. 132
132. — Les règles qui les concernent s'appliquent aux bois des communes et des établissements publics. *id.*
133. — Origine des droits d'usage.— Leurs effets désastreux sur la production des forêts. — Système du Code forestier pour diminuer les abus. 133
134. — Les usagers sont relevés de la déchéance qui avait été établie dans le projet du Code forestier. 134
135. — Suite. — Lois des 28 vent. an XI et 14 vent. an XII. *id.*

Pages

136. — Production et dépôt des titres. 135
137. — Faculté du cantonnement et du rachat. 136
138. — Qui peut demander le cantonnement; en quoi il consiste. 137
139. — Il est réglé de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux. — Divers procédés qui peuvent être suivis. *id.*
140. — Du cas où les usages ont déjà été restreints. 139
141. — Capitalisation du droit d'usage. *id.*
142. — Aucun procédé n'est imposé aux tribunaux. 140
143. — Le rachat s'applique seulement aux produits accessoires des forêts. 141
144. — Exception au droit de rachat en faveur des communes. *id.*
145. — Les communes et établissements publics peuvent exercer le droit de rachat. 144
146. — Réduction de l'usage suivant l'état et la possibilité des forêts. *id.*
147. — Exercice des divers usages. — Usage sur la superficie. — Défensabilité. — Compétence des conseils de préfecture. 146
148. — Recours. 147
149. — Fixation du nombre des bestiaux pour le pâturage. 148
150. — Suite. 149
151. — Indication des chemins par lesquels les bestiaux doivent passer. *id.*
152. — Contestations sur ce point. 150
153. — De la conduite des troupeaux. 154
154. — Marques des bestiaux. 155
155. — Pénalités. *id.*
156. — Interdiction de conduire des chèvres, brebis ou moutons. 156
157. — Indemnité à payer aux usagers dépouillés d'un *droit* à cet égard. *id.*
158. — Tempérament à l'interdiction dans son application aux moutons. 157
159. — Usage en bois. — Bois de chauffage. *id.*

Pages.

160. — Suite. — Bois de construction ou de réparation. 158
161. — Exploitation des coupes affouagères. Interdiction de vendre les bois délivrés à titre d'affouage. 159
162. — Du bois mort, sec et gisant. — L'usage en bois mort est-il soumis à la *délivrance?* 160

§ 3. — *De l'affouage communal.*

163. — Ce qu'on entend par l'affouage communal. 161
164. — De la nature du droit d'affouage. 162
165. — On ne se propose d'examiner que ce qu'il peut y avoir de contentieux dans l'exercice de ce droit. 165
166. — Réclamations contre la liste dressée pour la répartition de l'affouage.— Compétence. 166
167. — Réclamations devant le conseil municipal. *id.*
168. — Autorité réservée au préfet. 167
169. — Autorité réservée au ministre. 168
170. — Réclamations de nature contentieuse. *id.*
171. — Constatation, appréciation et application des usages locaux. 169
172. — Suite. 172
173. — Titres et actes du droit commun. 174
174. — Questions d'aptitude personnelle. *id.*

SECTION DEUXIÈME.

DES BOIS DES PARTICULIERS.

175. — Restrictions imposées au droit de propriété des particuliers possesseurs de bois et forêts. 178
176. — Le Code forestier a pris le milieu entre les restrictions nombreuses et sévères des anciennes ordonnances et la liberté illimitée qui fut accordée par la loi de 1791. *id.*
177. — *Restrictions permanentes.* — Le choix des gardes doit être agréé par l'autorité. 179
178. — Affranchissement au profit des particuliers des droits d'usage au moyen du cantonnement; réduction suivant l'état et la possibilité des forêts; défensabilité. 180

Pages.
179. — Exercice des droits d'usage. 180
180. — Quel est le juge compétent pour statuer sur la nécessité du pâturage entre le propriétaire qui veut contraindre l'usager au rachat et l'usager qui résiste ? 181
181. — *Restrictions temporaires.* — Du droit de martelage. — Renvoi. 182
182. — Du défrichement. — Prohibition pendant vingt ans à dater de la promulgation du Code forestier. — Servitude définitive imposée à la propriété boisée. 183
183. — Opposition au défrichement. 184
184. — Forme de l'opposition et instruction administrative. 185
185. — Décision ; le recours n'a lieu que pour excès de pouvoirs. 186
186. — Exceptions à la prohibition de défricher. 187
187. — Reboisement et gazonnement. *id.*

SECTION TROISIÈME.

POLICE ET CONSERVATION DES BOIS ET FORÊTS.

188. — Les mesures de police se divisent en deux catégories. 189
189 — Mesures applicables à tous les bois en général. — Eboulements. *id.*
190 — Mesures à l'effet de prévenir les dégradations. *id.*
191. — Précautions contre le danger d'incendie. 190
192. — Dérogation à l'art. 672 du Code civil. — Elagage. *id.*
193. — Mesures spéciales aux bois soumis au régime forestier. 191
194. — Art. 151. — Objet de la prescription. *id.*
195. — Suite. — Fours à chaux temporaires. 192
196. — Suite. — Etendue de l'exception pour les fosses pratiquées en terre. 194
197. — Usines à feu. 195
198. — Art. 152. — Loges ou baraques. 196
199. — Art. 153. — Stipulation de conditions dans les autorisations. 197

Pages

200. — Du délai laissé à l'administration pour statuer. 198
201. — Démolition des constructions non autorisées. 199
202. — Portée de l'exception stipulée dans la prescription. *id.*
203. — Art. 154. — Objet de la disposition. 200
204. — Caractère de l'autorisation. 201
205. — Art. 155. — Il ne concerne que les scieries isolées. *id.*
206. — Scieries établies depuis plus de trente ans. 202
207. — Exceptions écrites dans l'art. 166. *id.*
208. — Ce qu'il faut entendre par une *population agglomérée.* 203
209. — Exercice du droit conféré au préfet par le décret du 25 mars 1852. 204
210. — Appel au ministre des finances. 205
211. — Du recours au conseil d'État. *id.*

CHAPITRE QUATRIÈME.

DES CHEMINS DE FER.

Préliminaires.

212. — Importance des voies de communication. 207
213. — Diverses espèces de voies de communication. — Routes de terre, fleuves, rivières et canaux, chemins de fer. 208
214. — Origine des chemins de fer. *id.*
215. — Etablissement en France de l'industrie des chemins de fer. 210
216. — Classement des lignes de chemins de fer. — Loi du 11 juin 1842. 211
217. — Motifs du classement arrêté par la loi de 1842. 213
218. — Les considérations qui ont déterminé le classement de 1842 ont, encore aujourd'hui, leur intérêt. 218
219. — Exécution des chemins de fer. — Système consacré par la loi du 11 juin 1842. 219
220. — Exécution des chemins de fer par l'industrie privée. 221
221. — Concentration des concessions dans les mains des grandes compagnies. — Garantie de l'État. *id.*
222. — Division en deux réseaux. 222

Pages.
223. — Chemins de fer d'intérêt local. 223
224. — Législation des chemins de fer. — Division. 224

Art. 1. — Concession des chemins de fer.

225. — Un chemin ne peut être établi que dans l'intérêt général de la circulation. 226
226. — Concession de chemins de fer. 228
227. — Autorisation de l'entreprise.— Du cas où elle entraîne un engagement à prendre par le Trésor. *id.*
228. — Cahier des charges. — Obligation de déposer un cautionnement. 229
229. — Destination du cautionnement. 230
230. — La garantie du cautionnement n'est point exigée dans l'intérêt des tiers. 232
231. — La déchéance emportant attribution du cautionnement à l'État fait naître un litige du ressort de l'autorité chargée de statuer sur l'application du cahier des charges. 233
232. — Stipulations du cahier des charges relatives à la confection et à la réception des travaux. — Elles caractérisent une entreprise de travaux publics. *id.*
233. — L'exploitation du chemin est abandonnée à l'entrepreneur à titre de rémunération. — Le cahier des charges est rédigé dans cette pensée. 235
234. — Suite. — Entretien mis à la charge de la compagnie. *id.*
235. — Suite. — Tarif. 236
236. — Suite. — Les machines et voitures doivent satisfaire à des conditions déterminées. *id.*
237. — Prévision des contestations. — Attribution de juridiction. 237
238. — L'autorité compétente pour chaque contestation est déterminée par la nature de la disposition à appliquer. 239
239. — On ne peut être admis à concourir à l'adjudication d'un chemin de fer qu'autant qu'on a été agréé par le ministre. 243

Pages.
240. — Précautions contre les abus de la spéculation. 245
241. — La concession ne peut émaner que du chef de l'État. 247
242. — Nature de l'acte de concession. *id.*

Art. 2. — Construction des chemins de fer.

243. — L'établissement des chemins de fer est régi par la plupart des règles tracées pour les travaux publics en général. — Renvoi. 248
244. — Tracé définitif. *id.*
245. — Construction des ponts à la rencontre des chemins publics ou des cours d'eau. — Approbation des projets. 249
246. — Réception des parties de chemins de fer achevées. 250
247. — Déchéance. *id.*
248. — Du droit pour le Gouvernement de transiger. 251
249. — Dans ses rapports avec les tiers, le concessionnaire est soumis aux règles et principes établis pour les travaux publics. — Renvoi. 253

Art. 3. — Exploitation des chemins de fer.

250. — L'exploitation du chemin fait, dans la concession, l'objet d'une convention distincte. 255
251. — L'exploitation est abandonnée à l'entrepreneur de la construction du chemin, pour l'indemniser de ses travaux et dépenses. 256
252. — Le concessionnaire de l'exploitation est, en réalité, adjudicataire d'un service de voirie. 257
253. — Les compagnies ne sauraient être considérées comme propriétaires du chemin. 258
254. — Conséquences. 260
255. — Du principe que la condition de la compagnie n'est autre que celle d'entrepreneur d'un service public. 261
256. — Conséquences. 264
257. — Stipulations du cahier des charges. — Tarifs. 265
258. — Suite. — Voitures hors classe. *id.*

Pages
259. — Arrangements particuliers avec des entrepreneurs de transport. 266
260. — Réductions consenties sur les tarifs. 267
261. — Faculté pour la compagnie d'abaisser les taxes. *id.*
262. — Ordonnance du 15 novembre 1846. — Dispositions concernant les taxes. 268
263. — Fixation des tarifs pour les chemins qui n'ont pas été affectés au transport public par l'acte de concession. 270
264. — Modification de tarifs établis. 271
265. — Application des tarifs. *id.*
266. — Réclamations de la part des tiers qui souffrent des modifications apportées aux tarifs d'un chemin de fer. *id.*
267. — Redevances à payer par les compagnies — Contribution foncière. 273
268. — Classement cadastral des chemins. 274
269. — Bâtiments et magasins. *id.*
270. — Patentes à payer par les concessionnaires. — Droit fixe. 275
271. — Droit proportionnel — Pour quels locaux il est dû. *id.*
272. — Suite. 277
273. — Locaux donnant lieu à l'imposition du 20e ou du 40e. 278
274. — Estimation de la valeur locative des gares. 280
275. — Impôt du dixième sur le prix des places. *id.*
276. — Calcul de la somme à payer pour les chemins dont le tarif n'est pas divisé en deux parties. 281
277. — De la taxe établie sur les biens de mainmorte. 282
278. — Avantages stipulés par l'État, pour l'usage du chemin, dans l'intérêt des divers services publics. — Service des postes. 283
279. — Voitures pour le service des postes. — Obligation pour les compagnies de fournir les trucks. 284
280. — Suite. — Plate-formes. 285
281. — Difficultés entre l'administration des postes et les compagnies. — Compétence. 286
282. — Transports de la guerre et de la marine. *id.*

Pages.

283. — Entretien du chemin. — Source de l'obligation d'entretenir et réparer. 287
284. — De l'obligation d'entretenir, relativement aux travaux de raccordement des voies de communication coupées par le chemin de fer. 289
285. — L'État n'est point obligé de maintenir le chemin de fer dans son état primitif. 290
286. — Frais de visite et de réception des travaux d'entretien. — Traitement des commissaires inspecteurs. 291
287. — Sanction des obligations contractées par le concessionnaire. 292
288. — Suite. — Du droit de prononcer la déchéance. *id.*
289. — Faculté de rachat. 294
290. — Expiration du temps déterminé pour la durée de la concession. 296
291. — La compagnie est représentée par un directeur. *id.*
292. — Action du Gouvernement sur le personnel employé aux chemins de fer. *id.*

Art. 4. — Conservation et police des chemins de fer.

293. — Les chemins de fer appartiennent, par leur nature, à la grande voirie. 298
294. — Insuffisance des prescriptions édictées pour les grandes routes. — Loi du 15 juillet 1845. 299
295. — Art. 1er de la loi du 15 juillet 1845. — Conséquences du principe que les chemins de fer font partie de la grande voirie. *id.*
296. — Nécessités de police prévues par la loi spéciale de 1845. — Conservation des chemins et de leurs dépendances. — Mesures empruntées à la législation de la voirie. 301
297. — Servitudes de voirie étendues aux chemins de fer. 302
298. — Les servitudes établies au profit des chemins de fer ne peuvent donner lieu à aucune indemnité. 304
299. — Obligation pour les concessionnaires de clore le chemin. *id.*
300. — Détermination du mode de clôture. 305

Pages.

301. — Distance à observer pour les constructions sur les héritages voisins des chemins de fer. 306
302. — La prescription de la loi à cet égard n'est point applicable aux dépendances des chemins. 307
303. — Du droit d'entretenir les constructions existantes au jour de la promulgation de la loi. *id*
304 — Interdiction de pratiquer des excavations. 308
305. — Interdiction de couvertures en chaume et de dépôts de matières inflammables à moins de vingt mètres des chemins de fer. 309
306. — Des dépôts de pierres et autres objets non inflammables. 310
307. — Réserve pour le gouvernement de la faculté de réduire les distances. *id.*
308. — Droit pour le gouvernement, lors de l'établissement d'un chemin de fer, de faire supprimer les constructions, plantations, etc., dans les zones tracées par la loi. *id.*
309. — Répression des contraventions. 311
310. — Les compagnies ne peuvent donner des permissions.— Elles ne peuvent non plus exercer l'action à fin de répression. 312
311. — Constatation des contraventions. *id.*
312. — Commissaires et sous-commissaires de surveillance administrative. 313
313. — Leurs fonctions comme officiers de police.— Procès-verbaux. *id.*
314. — Du droit de verbaliser sur toute la ligne. 314
315. — Affirmation des procès-verbaux. *id.*
316. — Pénalités. — Amendes, démolitions. 315
317. — Du cumul de l'action correctionnelle et de la poursuite administrative 316
318. — Suite. — Distinction entre les réglements empruntés à la grande voirie et les] dispositions nouvelles consacrées par la loi de 1845 *id.*
319. — Prescriptions contre les concessionnaires. *id.*
320. — Les concessionnaires et l'État, s'il exploite lui-même, répondent des faits de leurs employés. 317

CHAPITRE CINQUIÈME.

DES CHEMINS VICINAUX.

Préliminaires.

Pages.

321. — Obligation pour les communes d'entretenir les chemins qui leur sont nécessaires. 318
322. — Les chemins vicinaux profitent seuls du bénéfice de la loi de 1836. 319
323. — Développement de ces voies de communication, sous l'impulsion donnée par le législateur. *id.*
324. — Distinction des chemins vicinaux et des rues et chemins ruraux. 322
325. — Diverses classes de chemins vicinaux. 327

Art. 1. — Établissement des chemins vicinaux.

326. — Attributions faites à l'autorité administrative pour l'établissement des chemins vicinaux. — Division. 329

§ 1er. — *Du classement des chemins vicinaux.*

327. — Tout intéressé peut provoquer le classement. 329
328. — Instruction préalable. *id.*
329 — L'arrêté de classement fixe la direction et la largeur du chemin. 331
330. — Du recours contre ces arrêtés. 332
331. — Le classement ne peut s'appliquer qu'à un chemin public déjà ouvert. 335
332. — Classement des rues des bourgs et villages. 336
333. — Le classement met le public en jouissance du chemin dans toute la largeur qui lui est reconnue. 337
334. — Les formes ordinaires de l'expropriation doivent être suivies pour les terrains couverts de constructions. *id.*
335. — L'obligation du paiement préalable de l'indemnité n'est applicable qu'à ces terrains. 338

Pages

336. — Des exceptions tirées soit du droit de propriété, soit du droit d'obtenir paiement préalable de l'indemnité. 339
337. — Du principe que le sol attribué au chemin vicinal ne peut être l'objet d'une action possessoire. 340
338. — Suite. — La règle n'est pas absolue. *id.*
339. — Point de départ du délai pour l'exercice de l'action possessoire. 343
340. — Du réglement de l'indemnité. 344
341. — De l'autorisation de plaider pour les communes, en matière de réglement d'indemnité. 345
342. — Prescription de deux ans établie par l'art. 18 de la loi de 1836. 347
343. — Distinction entre l'indemnité pour une dépossession et celle pour préjudice résultant de travaux de réparation 349
344. — Reconnaissance de l'état de vicinalité d'un chemin non encore classé comme vicinal. — Recours. 350
345. — L'interprétation des arrêtés de classement appartient aux préfets. 353

§ 2. — *Du redressement et de l'ouverture des chemins vicinaux.*

346. — L'administration a le pouvoir de s'emparer de la propriété privée. 354
347. — Du mode d'expropriation applicable à la confection des chemins vicinaux. 355
348. — Loi du 3 mai 1841. 356
349. — Tableau des formalités d'expropriation voulues pour les chemins vicinaux. *id.*
350. — Voies de recours ouvertes à l'exproprié. 359
351. — Du défaut d'accomplissement des formalités prescrites. 360
352. — Du cas où le terrain pris par l'administration ne reçoit pas la destination qui a motivé l'expropriation. 361

§ 3. — *Du déclassement.*

Pages.
353. — Objet du déclassement. 362
354. — De l'acte de déclassement.— Formalités qui doivent le précéder. 363
355. — Droit de la commune sur les chemins déclassés. 364
356. — Suppression du chemin. 365
357. — De la vente du sol. 366
358. — Des droits de vue, d'issue et de desserte sur les chemins supprimés. 369

Art. 2. — Confection et entretien des chemins vicinaux.

359. — Division. 371

§ 1. — *Des charges imposées à la généralité des membres de la communauté.*

360. — Ressources mises à la disposition des communes. 372
361. — Vote de ces ressources. 374
362. — Imposition d'office. 375
363. — Droit de coërcition appartenant aux préfets. 377
364. — Le droit d'ouvrir d'office des crédits sur les revenus communaux, ne s'applique qu'aux revenus ordinaires. 381
365. — Exécution des travaux d'office. *id.*
366. — Des chemins vicinaux intéressant plusieurs communes. — Renvoi. *id.*
367. — La prestation en nature ne saurait être assimilée à la corvée d'autrefois. 382
368. — Assiette de la prestation en nature. 383
369. — De la prestation assise sur l'habitant. *id.*
370. — De la prestation due pour la famille et l'établissement. 385
371. — Du lieu où elle est due. 386
372. — La prestation en nature est due dans chaque commune pour les moyens d'exploitation propres à la localité. *id.*

Pages.

373. — Du cas où le prestataire réside successivement dans plusieurs communes différentes. 387
374. — Du cas où le prestataire a plusieurs établissements agricoles dans des communes distinctes. 388
375. — Ce qu'il faut entendre par *membres de la famille, serviteurs, voitures attelées et bêtes de somme, de trait ou de selle.* 389
376. — Matrice et rôle pour la répartition. 393
377. — De la fixation des journées de travail d'hommes, de voitures ou de bêtes de somme. 394
378. — Réclamations contre les rôles. — Délai. 396
379. — Réclamations des communes. 397
380. — Motifs de réclamation. 398
381. — Faculté d'acquitter la prestation en argent, ou de la convertir en tâches. 399
382. — Fixation du tarif pour la conversion en argent. 400
383. — Délai pour l'option. 403
384. — Conversion en tâches. 404
385. — Convocation et libération des prestataires. 405
386. — Prescription de l'obligation de fournir les prestations. 406
387. — Recouvrement des prestations converties en argent. 407

§ 2. — *Des subventions dues pour dégradations extraordinaires.*

388. — Disposition de la loi. 408
389. — Le chemin doit être entretenu en état de viabilité. 409
390. — Caractère des dégradations qui peuvent donner lieu à la subvention. 411
391. — Détermination des exploitations soumises à la subvention. 412
392. — Sous l'empire de la loi de 1836, les entrepreneurs de travaux publics sont soumis, comme les simples particuliers, à la subvention spéciale prévue par l'art. 14. 415
393. — Le droit de réclamer la subvention n'a pas trait qu'aux exploitations dont le siége est situé sur le territoire de la commune. 416

Pages.

394. — De la qualité d'entrepreneur ou exploitant, relativement à l'obligation de payer une subvention extraordinaire. 416
395. — L'indemnité doit être réglée annuellement. 419
396. — Règles de la procédure en cette matière. 420
397. — Du droit d'option pour le paiement de la subvention. 423
398. — La multiplicité des formalités à remplir est un obstacle à la perception des subventions industrielles. *id.*
399. — Abonnement entre les communes et les propriétaires intéressés. 424

§ 3. — *Des extractions de matériaux et occupations de terrains.*

400. — Nécessité des occupations de terrains, et des extractions de matériaux dans les héritages privés. 424
401. — Désignation des terrains soumis à l'exercice de ce droit. 425
402. — De la compétence relativement aux contestations que peuvent faire naître les fouilles et occupations de terrains. 426
403. — Du recours contre les arrêtés de désignation. 427
404. — La gravité du préjudice n'en change pas la nature. 428
405. — L'indemnité doit-elle être préalable ? 429
406. — Durée de l'action en indemnité. *id.*

Art. 3. — Conservation des chemins vicinaux.

407. — Division. 430

§ 1. — *De l'imprescriptibilité des chemins vicinaux.*

408. — Le principe de l'imprescriptibilité est spécial aux chemins vicinaux. 431
409. — L'imprescriptibilité date de l'arrêté de déclaration ou maintien de la vicinalité. 433
410. — Dans quelles circonstances le chemin cesse d'être imprescriptible. 434

§ 2. — *Des mesures de police.*

Pages.

411. — De l'autorisation et de l'alignement pour construire le long des chemins vicinaux. 436
412. — Autorités compétentes. — Nature de leurs actes. 437
413. — Mesures d'urgence destinées à maintenir la liberté et la sûreté des communications. *id.*
414. — Elagage et plantation des arbres et haies sur le bord des chemins. 439
415. — Exécution des arrêtés tendant à procurer la liberté et la sûreté de la circulation. 440
416. — Exception pour les mesures d'urgence à la règle qui veut que les actes des maires soient revêtus de l'approbation préfectorale. *id.*
417. — Limites qui circonscrivent les effets de ces mesures. 441
418. — Constatation des contraventions. 442

§ 3. — *Des poursuites juridiques.*

419. — De la juridiction en matière de contraventions et délits sur les chemins publics. 443
420. — De la juridiction en matière de contraventions et délits sur les chemins vicinaux. 444
421. — Suite. 447
422. — Suite. 449
423. — Suite. — Décision du tribunal des conflits. 450
424. — Examen de l'attribution faite aux conseils de préfecture. 452
425. — Limite de cette attribution. *id.*
426. — Du cas où le doute ne porte que sur la largeur ou la direction du chemin. 453
427. — Obligation pour le conseil de préfecture de surseoir à statuer. 454
428. — De la compétence du conseil de préfecture pour statuer sur une anticipation antérieure à l'arrêté de classement. *id.*
429. — Cette compétence ne s'étend pas au-delà de ce qui constitue réellement une usurpation. 456

Pages.

430. — Détermination des faits que le conseil de préfecture est appelé à réprimer. 456
431. — Exception de propriété. 457
432. — Exception de possession. 459
433. — Il faut distinguer, pour la prescription, entre l'action appartenant aux conseils de préfecture, et celle laissée aux tribunaux de police. 460
434. — De la question de savoir si les faits incriminés ont suivi la déclaration de vicinalité. 461
435. — Par qui le conseil de préfecture doit être saisi. *id.*
436. — Preuve de l'existence des faits incriminés. 462

Art. 4. — Chemins vicinaux d'intérêt commun et de grande communication.

437. — Classement des chemins comme chemins vicinaux de grande communication. 463
438. — Pouvoir du conseil général en ce qui concerne la fixation de leur direction. 465
439. — Classement des chemins d'intérêt commun. 466
440. — Le conseil général ne peut arrêter d'office aucune modification au tracé. 467
441. — Le pouvoir du conseil général doit se concilier avec le droit de proposition qui appartient au préfet. 468
442. — Désignation par le conseil général des communes qui devront concourir aux dépenses du chemin — Recours contre sa décision. *id.*
443. — Exécution de la délibération du conseil général. — Détermination de la proportion suivant laquelle chaque commune doit contribuer. 471
444. — Ressources affectées aux chemins de grande communication et d'intérêt commun. 473
445. — Répartition du crédit voté par le conseil général sur les fonds départementaux. 474
446. — Offres de concours faites par des particuliers moyennant une garantie de remboursement. 475

Pages.

447. — C'est au préfet qu'est réservé le droit d'agir en justice dans l'intérêt des grandes lignes vicinales. 476
448. — Ce droit appartient aux maires pour les chemins d'intérêt commun. — Alignements. 479
449. — Délivrance des alignements le long des chemins de grande communication. *id.*
450. — Du déclassement des chemins vicinaux de grande communication. 480
451. — Suspension ou annulation des délibérations des conseils généraux. — Renvoi. 482

Art. 5. — Chemins ruraux.

452. — Les dispositions consacrées pour les chemins vicinaux, ne sont pas applicables aux chemins *ruraux*. *id.*
453. — Classement des chemins ruraux. 486
454. — Des effets du classement des chemins relativement aux droits privés. 488
455. — De l'entretien des chemins ruraux. 493
456. — Surveillance et police des chemins ruraux. 494

CHAPITRE SIXIÈME.

DES COMMUNES.

Préliminaires.

457. — L'association communale a sa raison dans la loi de sociabilité qui domine l'espèce humaine. 497
458. — Des rapports de la commune avec l'État. *id.*
459. — Division du sujet. 503

Art. 1. — Circonscription de la commune.

460. — Les institutions communales doivent être en rapport avec l'étendue de la commune. 504
461. — De l'autorité chargée de prononcer sur la circonscription des communes. *id.*

Pages

462. — Formalités à remplir. 506
463. — Distinction entre les délimitations et les réunions ou distractions de communes. 507
464. — Conséquence de la réunion d'une commune à une autre. *id*
465. — Distraction d'une section de commune pour être érigée en commune ou réunie à une autre commune. — Partage. — Indemnités. 510
466. — Exécution des conditions de la réunion. 513

Art. 2. — Organisation de la commune.

467. — Composition du corps municipal. 514
468. — Fonctions du maire. — Renvoi. *id.*
469. — Conseils municipaux. — Renvoi. 516
470. — Commissions syndicales pour la gestion des biens indivis entre plusieurs communes *id.*
471. — Nomination des membres des commissions syndicales. 518
472. — Renouvellement et présidence des commissions. 519
473. — Attributions. *id.*

Art. 3. — Domaine communal.

474. — Division. *id.*

§ 1. — *De la composition du domaine communal*

475. — Diversité des biens composant le domaine communal. — Inaliénabilité de ce domaine sous l'empire du droit ancien. 520
476. — Du sort des propriétés communales sous les lois qui se sont succédé depuis 1789 jusqu'à la loi du 3 prairial an V. 521
477. — Mesures impériales. — Loi du 20 mars 1813. — Difficultés relatives à l'exécution de cette loi. 523
478. — Contestations entre les communes et l'État sur l'étendue ou les effets de la cession. 524

Pages

479. — Contestations relatives aux actes dont les biens ont pu devenir l'objet après leur cession à l'État. 526
480. — Abrogation de la loi du 20 mars 1813. *id.*
481. — Transition. 527

§ 2. — *Des acquisitions au profit de la commune.*

482. — De l'autorisation pour acquérir ou échanger. *id.*
483. — Le maire traite au nom de la commune. 528
484. — Les contestations se règlent devant le juge et d'après les principes du droit commun. 529
485. — Autorisation pour l'acceptation des dons et legs. — Réclamation des prétendants droit à la succession. *id.*
486. — Contestations relatives à la validité ou aux effets des donations ou des legs. 532
487. — L'acceptation est faite par le maire. *id.*
488. — Exécution de la disposition faite en faveur de la commune. 533

§ 3. — *De l'aliénation des biens de la commune.*

489. — Les biens communaux sont aliénables. *id.*
490. — Formalités pour parvenir à la vente. 534
491. — Opposition de la part des habitants. — Réserve du droit des tiers. *id.*
492. — Provocation de la vente des biens de la commune dans un intérêt privé. 535
493. — La vente est effectuée par le maire. *id.*
494. — L'exécution du contrat est de la compétence du juge civil. *id.*
495. — Étendue de cette règle. 537
496. — Suite. — Elle interdit aux préfets le contrôle des procès-verbaux d'adjudication. 539
497. — Aliénation des biens des sections de commune. 540

§ 4. — *De la jouissance des biens communaux et de leur mise en valeur.*

Pages.
498. — Diversité des modes de jouissance. 541
499. — Des biens affectés à l'usage personnel des habitants. 542
500. — Baux à ferme. — Leur validité et leurs effets sont appréciés par les juges civils. *id.*
501. — Du mode de répartition des fruits communaux. 544
502. — Changement du mode de jouissance. 545
503. — Les sections des communes jouissent exclusivement des biens qui leur appartiennent. 547
504. — Destination à donner au produit de l'amodiation des biens des sections. *id.*
505. — Application de la règle établie. — Répartition des fruits. — Fixation d'une redevance ou cotisation à payer par chaque partie prenante. 548
506. — Réclamations. 549
507. — Suite. — Réclamations pour cause de surtaxe. 551
508. — Suite.— Réclamations contre les rôles de répartition. 552
509. — Intervention de l'État pour la mise en valeur des biens communaux. — Mise en demeure. *id.*
510. — Déclaration de l'utilité des travaux. 554
511. — Recouvrement par l'État du montant de ses avances. 555
512. — Réclamations contre le décret déclaratif d'utilité et contestations soulevées par son exécution. *id.*

§ 5. — *Du partage des biens communaux.*

513. — De l'introduction dans le droit nouveau du principe de la divisibilité des biens communaux. — Objet de la loi du 9 ventôse an XII. 556
514. — Les partages des biens indivis possédés par plusieurs communes doivent désormais se faire proportionnellement au nombre des *feux*. 559
515. — Interdiction des partages à titre gratuit.—Partages à titre onéreux. 560
516. — Formalités de ces partages.— Recours. 561

Pages.

517. — Le conseil de préfecture prononce sur l'existence ou la validité des partages anciens. 562
518. — Sa juridiction en cette matière, ne comporte pas la plénitude du pouvoir judiciaire. — Conséquence de ce principe relativement au droit de recours. 563
519. — Restitution des communes contre les usurpations commises à leur préjudice. 565
520. — Compétence des conseils de préfecture. 566

Art. 4. — Dettes des communes.

521. — Origine des dettes des communes.— Constatation et fixation de la créance. 568
522. — Les tribunaux civils prononcent sur l'exception comme sur la demande principale. *id.*
523. — Renvoi pour l'exposé des règles de procédure. 570
524. — De l'exécution du titre, du paiement. *id.*
525. — L'autorité administrative détermine le mode de paiement. 572
526. — Refus d'ordonner le paiement fondé sur ce que le titre n'est point valable ou exécutoire. *id.*
527. — Refus d'ordonner le paiement fondé sur ce que la dette de la commune serait à la charge de l'État, en vertu du décret du 24 août 1795. 573

Art. 5. — Comptabilité communale.

528. — Budget communal. 576
529. — Dépenses. *id.*
530. — Commissariats de police. — Evaluation de la population pour la fixation du nombre et du traitement des commissaires de police. 579
531. — Des engagements pris par les communes de contribuer aux frais des commissariats de police. 580
532. — Indemnité de logement due aux curés.— Dans quels cas elle est à la charge de la commune. 582

Pages.

533. — Dépenses des enfants trouvés. — Détermination de la part à supporter par la commune. 582
534. — Acquittement des dettes exigibles. — Du droit pour le préfet d'inscrire d'office l'allocation nécessaire pour le remboursement. 584
535. — Suite. — Formes à suivre. 585
536. — Recettes ordinaires. 586
537. — Recettes extraordinaires. 588
538. — Réglement définitif du budget. — De la faculté de recours. *id.*
539. — Crédits supplémentaires. 589
540. — Mandats de paiement. 590
541. — Confection des états pour les recettes *id.*
542. — De l'immixtion dans le maniement des deniers. *id.*
543. — Le percepteur remplit, en général, les fonctions de receveur municipal. 592
544. — Compétence pour les difficultés relatives à la comptabilité communale. 593
545. — L'Etat a-t-il à répondre de la gestion du percepteur vis-à-vis de la commune pour laquelle il remplit les fonctions de receveur municipal. *id.*
546. — Responsabilité des receveurs des finances. 596

Art. 6. — Des actions judiciaires.

547. — Objet de cet article. 599
548. — Le maire a seul qualité pour représenter la commune. *id.*
549. — Il doit être autorisé par le conseil municipal. 600
550. — Règles spéciales aux sections de commune. 601
551. — Suite. — Le préfet nomme une commission syndicale ou déclare que les réclamants ne forment point une section. 603
552. — Suite. — L'existence de la section n'est pas subordonnée à des conditions d'origine ou de limites. 604
553. — Suite. — La commission syndicale doit être désignée même pour un litige à suivre devant les tribunaux administratifs. 605

Pages.
554. — Suite. — Formation de la commission. 605
555. — Du droit pour les particuliers d'exercer à leurs frais et risques les actions appartenant à la commune. 607
556. — Ce droit ne s'applique pas aux établissements communaux. 608
557. — Actions à intenter par les communes. 609
558. — L'autorisation du conseil de préfecture est-elle nécessaire pour le particulier qui se propose d'exercer une action appartenant à la commune ? *id.*
559. — L'acte qui intervient sur la demande d'autorisation ne comporte point l'application des règles propres aux actes de juridiction. 610
560. — Conséquences de ce principe en ce qui a trait au droit pour les tiers d'attaquer ces sortes d'actes, et en ce qui a trait à leur irrévocabilité. 611
561. — Recours particulier réservé pour en obtenir la réformation. *id.*
562. — L'autorisation est nécessaire pour chaque degré de juridiction. *id.*
563. — *Quid* à l'égard du particulier exerçant une action appartenant à la commune ? 612
564. — La cour de cassation doit-elle être considérée comme formant un degré de juridiction dans le sens de la disposition qui consacre cette règle. 614
565. — L'autorisation intervient assez tôt pourvu qu'elle précède le jugement. *id.*
566. — Système antérieur à la loi de 1837 pour les actions à intenter contre les communes. 615
567. — Aujourd'hui, le créancier d'une commune est simplement tenu d'adresser un mémoire au préfet. 616
568. — Le conseil de préfecture décide s'il y a lieu d'autoriser la commune à se défendre. 617
569. — Différentes hypothèses susceptibles de se présenter. 619
570. — L'autorisation doit être renouvelée pour chaque degré de juridiction. 620

Art. 7. — Transactions des communes.

Pages

571. — Formes de procéder pour entrer dans la voie de la transaction. 621
572. — Conclusion de la transaction. *id.*
573. — Transactions des sections de commune. 622
574. — Du caractère et des effets de l'acte d'homologation. *id.*
575. — Compétence. 623
576. — Désistements donnés par les communes. *id.*

CHAPITRE VII.

DES CONFLITS.

Préliminaires.

577. — Objet de la législation sur les conflits. 624
578. — Historique de cette législation. *id.*
579. — Ordonnance du 1er juin 1828. 626
580. — Du système établi par l'ordonnance de 1828. 628
581. — Tribunal des conflits. 629
582. — Services rendus par l'institution. 630
583. — Retour à l'ordonnance du 1er juin 1828. 631
584. — Division du sujet. — Conflit positif et conflit négatif. 632

Art 1. — Conflit positif.

585. — Division. *id.*

§ 1. *Des cas dans lesquels le conflit peut être élevé.*

586. — Devoir à remplir par le procureur impérial dès qu'il est informé qu'une question attribuée à l'autorité administrative a été portée devant le tribunal. 633
587. — Le conflit ne peut être élevé en matière criminelle. 634
588. — Obligation pour les juges criminels de se déclarer incompétents. 635
589. — Il y a lieu au conflit en matière de police correctionnelle. 636

Pages.
590. — Portée de l'ordonnance en ce point. 637
591. — De la distinction à faire, quant au conflit, entre l'action civile et l'action à fin d'application de la loi pénale. *id.*
592. — Le conflit ne peut être élevé ni en matière de simple police, ni devant les justices de paix, ni devant les tribunaux de commerce. 639
593. — Motifs de ces exceptions. 642
594. — Le conflit peut-il être élevé en référé? 643
595. — Peut-il être élevé devant le jury d'expropriation ? 644
596. — Le conflit n'est point applicable aux empiétements respectifs des autorités administratives ou judiciaires. 645
597. — Le défaut d'autorisation du gouvernement à l'effet de poursuivre ses agents ne saurait, non plus, donner lieu au conflit. *id.*
598. — Il en est de même de l'autorisation nécessaire aux communes et établissements publics pour agir en justice, et des formalités à remplir préalablement aux poursuites contre l'État. 647
599. — De la chose jugée envisagée comme obstacle au droit d'élever le conflit. 648
600. — Les décisions qui ont pour effet de mettre fin au litige sont les seules après lesquelles le conflit cesse d'être possible. 650
601. — De l'interprétation des décisions présentées comme ayant la force de chose jugée. 653
602. — Des effets, relativement au conflit, de l'acquiescement aux décisions judiciaires ou transactions sur procès. 654
603. — Suite — Du défaut d'appel et du défaut d'opposition. 655
604. — Du pourvoi en cassation. *id.*
605. — De l'appel pour cause d'incompétence à l'égard des jugements qualifiés en dernier ressort. 656

§ 2. — *Des formes dans lesquelles le conflit est élevé et réglé.*

606. — Le droit d'élever le conflit est délégué aux préfets. 658
607. — Préfet de police à Paris. *id*

Pages.
608. — Colonies. — Renvoi. 658
609. — Circonscription de l'action préfectorale. *id.*
610. — Indépendance de l'action préfectorale. 661
611. — Nécessité d'un déclinatoire préalable *id.*
612. — De l'obligation du déclinatoire lorsqu'il y a eu appel. 663
613. — Délai imparti pour user de la faculté consacrée par l'art 6 de l'ordonnance de 1828. *id.*
614. — Rédaction du mémoire à déposer par le préfet. 664
615. — Devoir du procureur impérial. 666
616. — Le préfet est tenu, pour élever le conflit, d'attendre que le tribunal ait statué sur son déclinatoire. *id.*
617. — Le préfet est informé de la décision par le procureur impérial. 668
618. — Délai accordé pour élever le conflit. 668
619. — L'énonciation du registre sur lequel est consigné l'envoi fait foi de la date de cet envoi. 669
620. — Règles à suivre pour élever le conflit en cour d'appel. 670
621. — Le conflit ne peut être élevé en cour de cassation. — Renvoi. 672
622. — Le jugement définitif, rendu avant l'expiration des délais ou statuant à la fois sur le déclinatoire et sur le fond, ne fait pas obstacle au conflit. *id.*
623. — Rédaction de l'arrêté de conflit. *id.*
624. — L'arrêté ne doit renfermer qu'une formule de revendication. 674
625. — La revendication peut-elle être portée au-delà des termes du déclinatoire ? *id.*
626. — Dépôt de l'arrêté de conflit au greffe. 675
627. — De la remise directe de l'arrêté au parquet. 676
628. — Le dépôt assure la régularité du conflit. *id.*
629. — La communication de l'arrêté de conflit doit être donnée en chambre du conseil. 677
630. — Les tribunaux peuvent-ils se rendre juges de la légalité du conflit, au moins en la forme ? *id.*
631. — Rétablissement des pièces au greffe.— Avis à donner aux parties. 682
632. — Transmission du dossier au ministre de la justice. *id.*

Pages.
633. — Envoi des pièces au conseil d'Etat. 684
634. — Défaut de sanction des formalités imposées aux agents de l'autorité judiciaire. *id.*
635. — Instruction et délai pour statuer. *id.*
636. — De la faculté accordée aux parties de fournir des observations. 685
637. — L'instance en réglement de conflit ne comporte ni intervention, ni opposition. 686
638. — Déchéance par suite de l'expiration du délai dans lequel il doit être prononcé sur le conflit. 687
639. — Effet de la décision rendue sur le conflit. 690
640. — Des difficultés d'interprétation que peut offrir la décision qui statue sur le conflit. 691
641. — Des frais faits devant l'autorité judiciaire, dans l'instance qui a donné lieu au conflit. 692

Art. 2. — Conflit négatif.

642. — Le réglement du conflit négatif ne nécessite point une procédure extraordinaire. 693
643. — Conditions constitutives du conflit négatif. *id.*
644. — Le préfet n'a point d'arrêté à prendre. 694
645. — Autorité chargée de régler le conflit. 695
646. — Conflit négatif se révélant au cours d'une instance devant le conseil d'État. 696
647. — Introduction de l'instance en réglement de conflit négatif. *id.*
648. — Des règles de procédure. 697
649. — Les conflits négatifs sont instruits et réglés par le conseil d'État statuant au contentieux. 700

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google